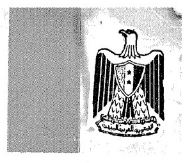


الجمهورية العربية المتحدة
وزارة التربية والتعليم

الإدارة العامة

تأليف : مارشال إدوارد ديموك
جلاديز أوجدن ديموك
لويس و . كوينج
ترجمة : ابراهيم علي البرلسي
مراجعة وتقديم : الدكتور محمد توفيق رمزي

اهداءات ٢٠٠٢

حرم أ.د/محسن خليل

الإسكندرية

مجموعة الكتب الدراسية والمراجع الأمريكية المترجمة

الادارة العامة

طبعة خاصة لوزارة التربية والتعليم
وغير مخصصة للبيع

الإدارة العامّة

تأليف

مارشال إدوارد ديموك

جلاديز أوجدن ديموك | لويس و. كوينج

ترجمة
ابراهيم على البرلسى

مراجعة وتقديم
الدكتور محمد توفيق رمزى

الناشر

مؤسسة الحلبى وشركاه للنشر والتوزيع

١٤ جواد حسنى ــ القاهرة

ت ٥٦١٥٥



المشتركون فى هذا الكتاب

المؤلفون :

مارشال ادوارد ديموك :

حصل على درجة الدكتوراه سنة ١٩٢٨ · ويقوم دكتور ديموك بتدريس العلوم السياسية والادارة العامة فى جامعات كاليفورنيا وشيكاغو ونيويورك ونورثوسترن ·

وهو متزوج من جلاديز أوجدن التى اشتركت معه فى تأليف هـذا الكتاب ·

جلاديز أوجدن ديموك :

حصلت على الليسانس سنة ١٩٣٦ من كلية بننجتون · عملت مساعدة باحث واشتركت فى التأليف لمجلس بحوث العلوم الاجتماعية من سنة ١٩٣٥ الى سنة ١٩٣٨ ثم عملت مساعدة لسكرتير العمل المساعد سنة ١٩٣٩ وهو مارشال ديموك الذى اشتركت معه فى تأليف عدة كتب فى الادارة ·

لويس و· كوينج :

أستاذ العلوم السياسية بجامعة نيويورك · حصل على درجتى الماجستير والدكتوراه من جامعة كولومبيا فى القانون العام والحكومة · عمل مستشارا لمؤسسة فورد من سنة ١٩٥٥ الى سنة ١٩٥٦ ·

المترجم :

ابراهيم على البرلسى : مدير معهد الادارة العامة · تخرج فى كلية العلوم سنة ١٩٣٤ ومعهد الادارة العامة سنة ١٩٥٦ · قدم بحوثا عديدة وشارك فى مؤتمرات كثيرة فى العلوم الادارية · ترجم كتبا وبحوثا عديدة فى العلوم الادارية من أهمها : « دولة الادارة » و « دور الثقافة فى اعداد المديرين » وهى من الكتب التى أصدرتها هذه المؤسسة ·

المراجع وصاحب المقدمة :

الدكتور محمد توفيق رمزى : نائب رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة • حصل على درجتى الماجستير فى الآداب والدكتوراه فى الفلسفة السياسية من جامعة جلاسجو • عمل أستاذا مساعدا للعلوم السياسية بجامعة القاهرة من سنة ١٩٤٨ الى سنة ١٩٥٧ ، وأستاذًا للعلوم السياسية بجامعة متشجان سنتى ١٩٥٢ ــ ١٩٥٣ ، وكان الأستاذ الزائر للادارة العامة بالسربون لسنة ١٩٥٩ • يشغل وظيفة أستاذ الادارة لمعهد العلوم الاجتماعية بلاهاى ومستشار الأمم المتحدة للدول العربية •

مصمم الغلاف :

نصحى اسكندر : بكالوريوس فنون جميلة ــ قسم زخرفة • يعمل رساما باستوديو مصر •

محتـــويات الـكتاب

صفحة

صفحة

لماذا هذا الكتاب

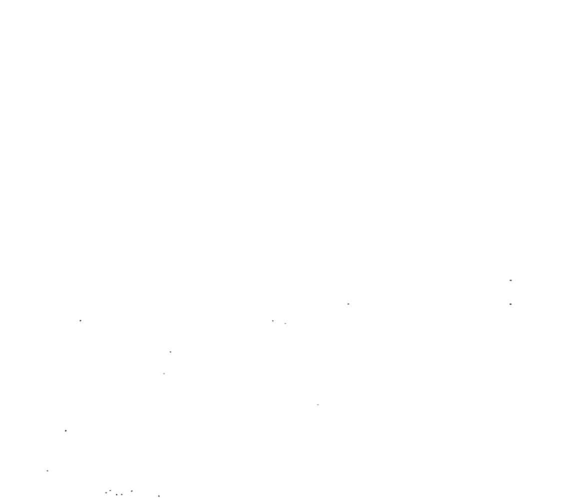
اتجهت الدولة الى تعريب الدراسة فى الكليات غير النظرية التى درجت على تدريس مقرراتها واستخدام المراجع اللازمة لهذه الدراسة باللغة الأجنبية. كما اتجهت الى الافادة الى أقصى حد من الامكانيات المتاحة لنقل خير المراجع الأجنبية الى اللغة العربية بوساطة الكفايات العربية المتخصصة فى الترجمة والمراجعة .

ولقد اختارت الجهات العلمية والتعليمية والثقافية الكثير من الكتب لترجمتها فى مختلف فروع العلم كالكيمياء ، والفيزيقا ، والطب ، والجيولوجيا، والرياضيات ، والآلات ، والكهرباء ، والمعادن ، والمحركات ، والنبات ، والزراعة ، والأحياء ، والحشرات ، والاجتماع ، والتاريخ ، والتربية ، والتوجيه المهنى ، والفنون ، والمسرحيات ، والاقتصاد المنزلى ، والتصوير ... الخ .

والكتاب الذى بين أيدينا « الادارة العامة » من الكتب التى رشحها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة لترجمتها بعد دراسات مستفيضة لتعرف مدى أهمية الكتاب بالنسبة لطلابنا ودارسينا . فهو يتناول باسهاب شرح ديناميكية الادارة والوضع القانونى والسياسة فى الادارة والادارة الرياسية ومبادىء التنظيم والوزارات والهيئات واللجان الرئاسية والمؤسسات الحكومية وادارة الميزانية والادارة المالية والمحاسبة والمراجعة والتوريدات ومشكلات ادارة الأفراد وغيرها من الموضوعات التى تهم جميع الدارسين فى مجالات الادارة والتنظيم والتخطيط للتنمية .

وقد تعاون السيد المترجم الأستاذ ابراهيم على البرلسى ، مدير معهد الادارة العامة مع السيد المراجع الدكتور محمد توفيق رمزى نائب رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فقدما ترجمة أمينة دقيقة تفيد الطلاب والدارسين وتساعدهم فى دراساتهم .

وليس ثمة جدال فى أن أبناءنا الطلاب سوف يفيدون من هذا المرجع الوافى بعد أن تم نقله الى اللغة العربية خدمة للدارسين والقراء بوجه عام .



مقدمة

بقلم

الدكتور محمد توفيق رمزى

كتاب الادارة العامة الذى نقدمه الى المكتبة العربية ، من بين مجموعة الكتب الدراسية والمراجع الأمريكية المترجمة ، يعالج موضوعا يحظى بأهمية خاصة وتقدير بالغ فى الجمهورية العربية المتحدة وفى جميع الدول العربية ، سواء منها الدوائر التعليمية والعلمية ؛ مثل الجامعات والمعاهد العليا المتخصصة وهيئات البحوث والاتحادات المهنية ، أو أجهزة الادارة العليا والتنفيذية .

وواضح أن هذه الدول — وهى تشق طريقها الى التنمية والتطوير الاقتصادى — تحتاج أكثر ما تحتاج الى اشاعة المعرفة بالعلم والتطبيق الاذارى ، وتحتاج الى الالمام بتجارب الدول المتقدمة فى هذه الناحية والى الاحاطة بما تعرضت له من مشكلات وما توصلت اليه وانتجته فى علاجها من حلول ، وما حققته من نجاح فى تطبيق هذه الحلول للاقتباس منها والاستفادة بها .

ويكاد يكون من المسلمات أنه ليس هناك موضوع أكثر أهمية فى نظر الشعوب والحكومات من موضوع الادارة العامة ؛ اذ أن مستقبلها ، وبالأحرى مستقبل الحضارة ذاتها ، يتوقف على التطوير للأحسن فى ممارسة الادارة مما يجعل الحكومات قادرة على النهوض بالوظائف العامة للمجتمع المتحضر . هذا المجتمع الذى يتميز بذيوع البرامج الحكومية الضخمة ، وكثرة الأجهزة التنفيذية الكبيرة ، والتى يتزايد التعقيد فيها حسب زيادة حجمها فتصبح الحاجة ماسة الى فهم أسرار نظمها والعناصر المؤدية للنجاح فى ادارتها .

وهذا الكتاب ، بما اختصه من نهج ، وما تناوله من دراسة لنواحى الادارة ، يعتبر فى شموله من أفضل ما نقدمه لقراء العربية ؛ فقد اجتمع له ما لم يتوافر الا لقلة من الكتب الممتازة ؛ اذ حرص على دراسة وتوضيح عناصر البرامج الحكومية التى تشمل :

النظام القانونى الذى يحدد البرنامج ويبين مصادر السلطة القانونية فيه .

الأهداف المحددة التى تتبع فى تخطيط البرنامج .

التشكيل التنظيمى الذى ينهض بانجاز الأعمال والذى يأخذ فى اعتباره مختلف عناصر الانتاج من أموال ومواد وقوى بشرية .

ويتضمن أمورا مثل :

الميزانية والمحاسبة والشراء والتوريد والتخزين .

الأفراد اللائقين للنهوض بتنفيذ البرنامج .

القيادة والتوجيه مما يمثل القلب النابض للادارة .

الطرق الفنية للاشراف التى تعتبر امتدادا للقيادة الى مستوى أدبى .

الرقابة الداخلية لمعرفة مدى تحقيق كل برنامج لغاياته مع مراعاة الاقتصاد والفاعلية .

الاتصالات الفعالة والتفويض والتنسيق حتى تسير جميع أجزاء البرنامج فى وحدة الى الأمام .

التعاون بين موظفى الخط والمشورة ، وبين الرياسة والميدان ، وبين جماعات أصحاب المصالح والهيئة التشريعية .

تحمل الادارة للمسئولية عن تنفيذ الأعمال حتى تكسب رضا الجمهور وتدعم قواعد الحكم .

وان كتابا بهذا الشمول والاحاطة يتميز بسلاسة اللفظ ووضوح العرض يعكس ما تميز به مؤلفوه من علم غزير وخبرة ممتازة وتجارب طويلة ووفيرة ومتنوعة من قدرة على التعبير البين والتصوير الواضح .

وانى اذ أقدم ترجمة هذا الكتاب الى المكتبة العربية لأحس بكثير من الغبطة والارتياح ، ويراودنى أمل كبير فى أن يستفيد منه دارسو الادارة فى الجامعات والمعاهد المتخصصة والعاملون فى مجال الادارة بصفة عامة ، وأن يتجلى أثر دراسته فى الارتقاء بالعمل التنفيذى وانجاح خطة التنمية والارتفاع بالفكر والعلم الادارى .

وقد قام الأستاذ ابراهيم على البرلسى مدير معهد الادارة العامة وأحد الرواد العرب فى التخطيط الادارى والتنظيم بترجمة الكتاب نصا وروحا .

والكتاب الذى نسعد بتقديمه للقارىء العربى المتخصص فى الادارة قد وافقت لجنة الكتب الدراسية على ترجمته فأسدت بذلك جميلا للدارسين والباحثين فى هذا القطاع الهام من فروع التنمية القومية .

ويقضى واجب التقدير والعرفان أن نسجل بالشكر لمؤسسة فرانكلين نشر هذا الكتاب .

والله نسأل أن ينفع بالعلم جميع العاملين فى بناء الوطن العربى .

تصدير

يختلف هذا الكتاب ــ بطبعته هذه ــ فى بعض نواح أساسية عن الطبعة الأولى ، ولكن اتجاهه الأساسى لم يزل كما هو لم يتغير . وأهم ما حدث من تغيير بالطبع هو أن أحد المؤلفين (لويس و . كوينج) قد أضيف الى الثنائى الأصلى . والعضو الجديد فى فريقنا قد عمل من قبل فى ادارة الميزانية للولايات المتحدة ، وفى البرنامج المشترك بين الجامعات لدراسة الحالات ، وفى لجنة هوفر الثانية ، وكتب منذ سنة أو نحوها كتابا ، حظى بالرواج ، بالاشتراك مع « ادوارد س. كورون » عنوانه : « الرياسة اليوم » . وفى نفس السنة أخرج كتابا عن « ادارة ترومان » . ومن هذا يمكن أن نخلص الى أنه خبير فى مجال رياسة الجمهورية ، وفى نطاق الخدمات الاستشارية بصفة عامة . وبالاضافة الى الاستفادة من مساهمة الأستاذ كوينج فقد أعيدت كتابة الكتاب جميعه من جديد ، وأعيد تنظيمه ، استجابة لنقد المدرسين الذين استخدموا الطبعة الأولى وأحسوا بأن دراسة اطار التنظيم الأعلى للحكومة كان يشوبها القصور ، وأن مبادىء الادارة ينبغى أن تنال عناية اكبر ، كما ينبغى أن يتغير تسلسل بعض الفصول والأجزاء . ونحن مدينون بالشكر بصفة خاصة للأستاذ هنرى ج . هارت الأستاذ بجامعة ويسكونسن لقراءته المتعمقة لمخطوط الطبعة الحالية ، وما قدمه من اقتراحات قيمة كثيرة .

ومع ان اغلب الطلبة الذين يدرسون هذا البرنامج يكون قد سبق لهم دراسة الحكومة الأمريكية فاننا نفترض أنهم سوف يستفيدون مع ذلك من ربط بعض الموضوعات التى درست هناك مع ما يقدم هنا عن : دور الرئيس التنفيذى الأعلى والخدمات الاستشارية التى تحيط به ، والفيدرالية الادارية ، وما يشبه ذلك . وهذا هو المجال العام الذى قدم فيه الأستاذ كوينج مساهمته بصفة خاصة فى هذا الكتاب مما أدى الى تدعيمه فى نقطة يشعر بعض المدرسين بالحاجة الى التوسع فيها . كما رأينا أنه من المفيد أن نناقش بكل ما يمكن من التفصيل المادة الغزيرة التى قدمتها لجنة براونلو ولجنتا هوفر .

والطبعة الجديدة ــ كما كان الشأن فى الطبعة الأولى ــ تؤكد دور الموظف

التنفيذى — ماذا يفعل المدير ؟ — فى محاولة لاكساب الطالب « الاحساس » بالموقف الادارى . فالادارة تحتاج الى التكامل ، وتأديتها بنجاح نوع رفيع من التعبير الفنى . وبناء على ذلك فانه فيما نرى لا ينبغى أن يقسم الموضوع بين ما يعرف بالمدارس التى يركز بعضها على الشكل المنطقى فى حين أنه قد يمثل أنماطا غير مكتملة وسمات تبعد كثيرا عن عالم الحقيقة الذى يعمل فيه الادارى . ولكننا نحاول أن نسير فى هذا الكتاب على القاعدة البسيطة التى تقول بأن الوسيلة الى تعليم الادارة هى فى محاولة التفكير والتفاعل على طريقة الاداريين . كما نعتقد أيضا بأنه مع وجود سوق دائمة للمتخصصين فى ادارة الأفراد والميزانية والعلاقات العامة والخدمات الاستشارية الأخرى ، فان حاجة الحكومة الكبرى هى الى رؤساء الأقسام والادارات ومساعدى الوزراء ووكلاء الوزارات وموظفى مجلس الوزراء الذين يوفرون القيادة والمعرفة بالاقتصاد السياسى ، وطريقة ممارسته عمليا ، بحيث يحمون ويدعمون القيم التى نحاول كأمة أن نبحث عنها . وعلى ذلك فالملاحظة الأساسية فى هذا الكتاب هى القيادة والاقتصاد الدينامى . ومع تسليمنا بالحاجة الى البرامج المتخصصة التى لابد أن تحتل مكانا مناسبا فاننا لا نحاول أن نشبع هذه الحاجة فى هذا الكتاب .

ورغم أننا قد توسعنا فى الدراسة فى نقط عديدة وبصفة خاصة فى مجال الرياسة وفى الخدمات التى تشمل الحكومة جميعها ، فاننا قد اقتضبنا الدراسة فى نقط أخرى ، ومن ثم احتفظ الكتاب بنفس حجم الطبعة الأولى، وما زال يمكن تعليمه فى برنامج فصل دراسى واحد . كما أنه — بعد التشاور مع المدرسين الذين استخدموا الطبعة الأولى كثيرا — توصلنا الى أنه مع قيام الحاجة الى المادة التوضيحية التى توجد التوازن الدقيق بين النظرية والتطبيق العملى فربما لا يكون من الحكمة أن نحاول تلخيص هذا العدد الكبير من دراسة الحالات التى تضمنها البرنامج المشترك بين الجامعات فى الادارة العامة كما حدث فى الطبعة الأولى . ونظن أن أفضل طريقة للاستفادة من هذه الحالات — التى لم ينقص اعجابنا بها قط — هى أن يقوم المدرس بتكليف الدارسين ، اما بقراءتها ، واما بمناقشتها فى الفصل والتقرير عنها . وتميل تجربتنا الخاصة فى استخدام هذا التكنيك الى تأييد خبرة هؤلاء الذين كنا نتراسل معهم .

وقد احتفظنا أيضا بقائمة تكاد تكون كاملة من المراجع لكل فصل ؛ اذ أننا نشعر أن التمكن من أى موضوع يفرض على الشخص أن يتعرف الى

من يكتب ويفكر فيه ، وان من الغرور أن نفترض الكفاية فى كلمات كتاب منهجى ونقتصر عليه . والطلبة الذين يدرسون المناهج الكثيرة ـ بما فى ذلك العلوم ـ ينتظر منهم أن يدرسوا الكتاب والمخترعين الذين طوروا العلم ، وليست الحاجة الى ذلك أقل فى العلوم الاجتماعية . ونحن حريصون على هذا المجال الذى يسمى الادارة العامة ، ولسنا راغبين فى اهمال مؤلفات واستكشافات الماضى بالنظر اليها على أنها « أساطير وأمثال » .

والحق أن الادارة العـــامة ـ باعتبارها موضـــوعا يتكامل مع العلوم الاجتماعية ـ يجب أن تعيد النظر باستمرار فى افتراضاتها ونتائجها ؛ اذ أن المعرفة فى المجالات المتصلة بها ؛ مثل علم الاجتماع ، وعلم النفس الاجتماعى آخذة فى الانتشار . وربما نختلف مع بعض الكتاب فى اعتقادنا أن الادارة قد كونت لنفسها مجموعة كبيرة من المعرفة والطرق الفنية ، وكذلك من المبادىء الخاصة بها التى تعتبر متميزة وهامة . وهذا موضوع عرضه فى احسن صورة رجال يتميزون بتجربتهم العلمية مثل : فايول وجوليك وبرنارد وغيرهم الذين اكتشفوا ما يسمى أحيانا «بالعقل الادارى» . والعقل الادارى هو الذى يكامل ويحس بحقائق العملية الادارية ، ومن ثم ينفخ الحياة والواقعية فى المسائل العملية . وكما ذكر وودرو ويلسون فى بدء حياته الممتازة فاننا نحب أن نسهم بحظ يسير فى تخريج عدد أكبر من الدارسين القادرين على تحويل آمال الديموقراطية وقيمها الباقية الى الحياة العملية فى مجال المدن والمجالس التشريعية فى الولايات ، وفى قلب مدينة واشنطون .

مدينة نيويورك

يونيه ١٩٥٨

م . ديموك

ج . ديموك

ل . كوينج



تقديم إلى الطالب

كل زيادة فى تعقد المجتمع تزيد بالتبعية من اهمية العملية الادارية . والمجتمع – شأنه شأن الكائنات الحية الأخرى – ينمو أيضا الى درجات متفاوتة من التعقيد ومع كل وظيفة جديدة لابد أن تظهر عقدة جديدة فى التوجيه والتنسيق . وكثير من الصعوبات الكبرى فى عصرنا هذا تنبع من هذا العامل الأساسى وهو النمو .

والمشكلة فى اطار هذا الوضع هى : كيف نحقق فاعلية كافية تمكننا من الاحتفاظ بكياننا فى وجه المنافسين المستبدين – الذين يحققون الانصياع لأوامرهم بالاجبار أكثر منه بالرغبة الفردية والتطوع – وكذلك كيف نحافظ فى نفس الوقت على فرديتنا وحريتنا بنفس الحيوية الكبيرة التى توافرت لها فى السنوات الأولى للجمهورية . ويدخل فى هذا المسألة الأزلية التى شغلت تفكير روسو وغيره ، وهى : كيف يمكن الاحتفاظ بالنفس الانسانية حية فى وسط هذا الاطار الصناعى الذى تخلقه المؤسسات الكبيرة . اذ يشتد الحاح هذه الناحية من الموضوع هذه الأيام اكثر منه فى اى حقبة أخرى من التاريخ ، وهذا ما يظهر جليا على الفور أمام من يقرأ كتابا مثل كتاب وليام وايت « رجل التنظيم » .

ولكنا لا نقصد أن يفهم من ذلك أن الادارة لا تحوى الا المشكلات ، أو أنها فى أساسها متعلقة بالمشكلات ، بل على العكس فان الادارة عامل خلاق فى الحياة الحديثة ووسيلة الانجاز وتحقيق حياة أفضل للشعوب فى كل مكان. فقد اتضح على سبيل المثال أن المطلب الأول للتقدم فيما يعرف بالبلاد النامية – الذى يسبق الحاجة الى الصناعة أو القوى الكهربية أو بورصة العقود أو اى شىء آخر – هو أن تكون الادارة العامة قادرة على أن تضع أساس البناء فى مكانه الصحيح ثم تستمر بعد ذلك أمينة وفعالة لدرجة تسمح للهيئة الاجتماعية بأن تتطور الى مستوى أعلى وأكثر تعقيدا .

وللادارة نفس الأهمية بالنسبة للدول الحضرية الصناعية القديمة . ويدرك الاقتصاديون بصورة متزايدة أن القوى غير المرئية وغير الشخصية فى السوق ، مثل رأس المال ، والطلب والحاجة ، وتحديد الموارد والأسعار

التى تفرضها المنافسة ، والاستخدام الحدى ، وما أشبه ذلك ، هى نفسها محددات غير كافية للنجاح فى تشغيل الاقتصاديات القومية . اذ تتزايد الأهمية الحاسمة لعنصر الادارة : فهل تتوافر القيادة ؟ وهل هى جريئة أو غير ملهمة ؟ وهل تنمو جمهرة الموظفين فى العمل بحيث يتكون منهم مدد جديد للقيادة بصورة مستمرة ؛ أم هل تتحكم فى الثقافة فئة معينة طاغية ؟

وفى العصر الحالى الذى يتزايد فيه تحكم النشاط الذرى والمعرفة العلمية فى الشعوب فان السؤال الهام الذى يرتبط بالفاعلية والحياة الطيبة هو نوع الادارة الذى تستطيع الدولة أن تأخذ به . وكما أن نوع الادارة يصبح أمرا حيويا بالنسبة لجميع الأمم فانه لنفس الأسباب كذلك يحظى بالاهتمام الرئيسى من جميع الأفراد الذين يدخلون ، أو يكونون على أهبة الدخول ، الى المستقبل الوظيفى . وتزيد الفرص الادارية فى عددها وفى أبعادها مع كل زيادة جديدة فى تعقيد المجتمع . وبناء على هذه النظرة فليس من المبالغة أن نقول اننا أصبحنا مجتمعا يستند الى الادارة . كما انه من وجهة نظر المواطن ـ أى من وجهة نظر الرجل أو المرأة الذى يعد نفسه للعمل فى القانون أو الطب أو أى حرفة أخرى تركز قليلا أو لا تركز على الادارة سواء عامة أو خاصة ـ فان المخاطر فى الادارة تثير نفس التحدى لأن الادارة تحدد بصورة متزايدة أى أنواع الحياة المشتركة سوف تتهيأ لنا ومقدار الحريات التى سوف نتمكن من التمتع بها مع تزايد فاعليتنا .

والسبب فى أن الادارة لها أهمية رئيسية بالطبع هو هذا : ليس هناك فائدة ترجى من الأحلام الا اذا كنت تستطيع أن تنفخ الحياة فى أحلامك . والادارة هى ما تنهض به فى الفترة التى تمضى بين الأحلام وتحقيقها . وهناك بالطبع المشكلة القديمة من وضع ثقتك فى الآخرين ، وملاحظة ألا يسيئوا استخدامها . وهذه الصعوبة تتزايد فى الادارة العامة مع كل زيادة فى حجم وتعقيد المجتمع وحكومته .

ولما كنا نعتقد اعتقادا راسخا أن الادارة هى الوسيلة الى النجاح والحيوية الاقتصادية ، فمن الطبيعى أن نهتم بالادارة العامة فى هذا الكتاب باعتبارها عنصرا من عناصر الاقتصاد والمجتمع ذاته ، بقدر اهتمام عالم الاجتماع أو عالم النفس الاجتماعى . ونعتقد أن أحسن وسيلة للمعرفة فى مختلف أنواع الادارة العامة هى الالمام الماما تاما بالادارة بصفة عامة ، وأنه ينبغى للطلبة أن يعلموا الكفاية عن القطاع الخاص من الاقتصاد وما يستند اليه من افتراضات بحيث اذا سنحت لهم فرصة العمل فى الحكومة فانهم

يحاولون دعم هذا النظام ويضيفون الى فاعليته . ومن ثم فاننا نحاول هنا أن نتيح للطالب فرصة الالمام الكافى بمبادىء الادارة عامة ؛ بما فى ذلك الادارة العلمية ومدخل العلاقات الانسانية والتطورات الأخرى فى ادارة المنظمات الكبيرة الجماعية والحكومية على السواء . والواقع أننا نعتقد فى فائدة هذا المدخل حتى اننا فى جامعتنا نجعل المنهج الخاص بدور الحكومة فى الحياة الاقتصادية تاليا لمنهج الادارة العامة بحيث يساعد كل منهما الآخر ويكمله .

كما نفترض أيضا أن الادارة العامة جزء متكامل من العملية السياسية ومن علم السياسة . بل انها ناحية من أهم نواحى الدراسة لهذه الموضوعات. ومع ذلك فالادارة العامة مسئولة الى درجة كبيرة عن الأفراد والانفاق فى الحكومة وعن التخطيط والقيادة . فاذا ظهرت الادارة فى أى وقت كأنها موضوع ثقيل فليس ذلك الا بسبب نقص التقدير لعلاقات التكامل بينها وبين الاقتصاد والسياسة . ومن المؤكد أن الادارة هى الجانب التطبيقى للحكومة. ورغم ذلك يجرى البعض دون نهاية وراء التجريدات بدلا من أن يضعوا أقدامهم بثبات على أرض التنفيذ . على حين نجد فى هذه الأوقات الخطيرة والمحفوفة بالمخاطر أن أى وسيلة الى الانجاز البارز المستقر الذى تدعى الادارة أنها سبيل اليه تحظى بالاستجابة العقلية والعاطفية .



الجزء الأول

ديناميكية الإدارة



١

دراســـة الإدارة العـــامّـــة

عندما لاحظ أرسطو أنه « ليس من السهل على أى حال أن يقوم رجل واحد بالاشراف على أشياء كثيرة ، وأنه لابد له أن يعين عددا من المساعدين» فانه قد تعرف بذلك أحد الأسباب الرئيسية التى جعلت الادارة تحظى دائما باهتمام رئيسى فى الحياة الاجتماعية فى كل عصر . فما هو الشىء المشترك بين مناشط مثل بناء سد بولدر ، وتنفيذ برنامج المساعدة الفنية للولايات المتحدة فى اكثر من خمسين دولة ، والبت فى المنازعات التى تنشـــأ بين الأقسام فى وزارة الدفاع ومراقبة توزيع البريد فى وقته المحدد ؟ ان العامل المشترك فى كل ذلك هو الادارة . وتحتل الادارة اليوم مكانا بارزا بسبب تعقد الحياة وتكاثف السكان الشديد ، ولأن الحكومة تنهض اليوم بأعمال كثيرة لم يسبق أن قامت بها من قبل . ونتيجة ذلك كما لاحظ « بروكس آدمز » حول نهاية القرن الماضى ان أخذت البيئة فى التغير بسرعة لم تشهدها أى بيئة من قبل . ولذلك أصبحت الحضارة الحديثة « تشعر بحاجتها الى العقل الادارى بصورة لم تحدث من قبل » . وقد حذر هذا المؤرخ القانونى الأمريكى من أن الفشل فى توفير هذه الحاجة سوف يؤدى الى الثورات والى الانحلال النهائى للحضارة ذاتها (١) .

الادارة العامة والسياسة :

ورسم السياسة العامة عملية مواءمة وبلورة لوجهات النظر وحاجات العديد من الناس والجماعات فى الهيئة الاجتماعية ؛ اذ تبذل جمـــاعات أصحاب المصالح الذين يمثلون هذه الآراء والحاجات ضغطا لا يقتصر أثره على الهيئة التشريعية حيث توضع السياسة العامة ، ولكنه يمتد كذلك الى الجهاز التنفيذى الذى له أثر مساو على رسم السياسة . والتوفيق

---

(١) كتاب السياسة لأرسطو ترجمه الى الانجليزية بنيامين جوويت (جزءان اكسفورد ١٨٨٥) فى مناقشـــة « انواع الدول » ، (بروكس آدمز) نظرية الثورات الاجتماعيـــة (نيويورك ١٩١٣) ص ٢٠٤ .

بين المصالح المتباينة تحقيقا للصالح العام عمل مشترك ينهض به الجهازان التشريعي والتنفيذى كلاهما ، ويتبلور هذا عندما يصدر قانون يعبر رسمياً عن ناحية معينة من السياسة العامة ، ثم تصبح الادارة العامة هى موضع الاهتمام أساسا عندما ينفذ القانون ، وتساعد مرة أخرى على هـــداية السياسة ، لأن التشريع — فى عصر كالذى نعيش فيه تزداد أموره تعقيدا — لا يمكن أن يكون على درجة من التفصيل تكفى لمقابلة كل حادث ، ومن ثم لابد أن يمارس موظفو الحكومة قدرا كبيرا من حرية التصرف لا يقتصر على تنفيذ القانون ، بل يتناول تفسيره أيضا .

والادارة العامة جزء من المجال الأكبر للادارة الشاملة التى هى دراسة كيفية تنظيم جميع أنواع المؤسسات وتمويلها وتعيين الأفراد فيها وتحفيزهم وادارتهم . ولكنها أيضا جزء من العملية السياسية من حيث ان الادارة فى الحكومة ترتبط بالأحزاب السياسية وبرامجها وتشارك فى الطرق التى تتحدد بها السياسة العامة . وتتعقد دراسة الادارة العامة بسبب اشتقاقها من موضوعى الادارة والسياسة ، ولكنها تنشط بسبب كون العملية الادارية جزءا متكاملا من العملية السياسية للأمة .

ورجل الادارة العامة يعتبر سياسيا عندما يساعد على تشكيل التشريع ابتداء ، وأغلب التشريعات القومية تشكل على هذا النحو ، وهو سياسى أيضا فى تعامله مع جماعات الضغط التى تحاول باستمرار أن تؤثر فيه عند اعداد التشريع ثم أثناء تنفيذه بعد ذلك . وهو سياسى فى علاقاته مع الهيئات العامة الأخرى عندما ينفذ السياسة العامة . والواقع أن الادارة العـــامة تتصل كثيرا بالسياسة . ومسئولية رجال الادارة العامة أمام الشعب تزيد كثيرا عن مسئولية الادارى فى قطاع الأعمال الخاصة لدرجة أن الشعب ينتخب من يرأس الجمهورية ويوليه السلطة ويجعله مسئولا أمامه عن ادارة جهاز الحكومة التنفيذى . ولهذا السبب لابد أن توجه دراسة الادارة العامة الى رئيس الجمهورية عناية خاصة ليس باعتباره رئيسا للجهـــاز التنفيذى فحسب ، بل بحسبانه كبير السياسيين فى الأمة كذلك .

ولكن الاهتمام بالدور السياسى الذى ينهض به الادارى العام لا يؤدى الى الزعم بأن السياسة لا توجد الا فى الحكومة ؛ بل ان الأمر على العكس من ذلك فالسياسة على نحو ما جزء فى كل مؤسسة سواء أكانت خاصة أم عامة . فالمنفذ فى مؤسسة صناعية يتعامل أيضا فى السياســـة ومع الأحـــزاب السياسية ؛ اذ أنه يتعامل بصورة متزايدة — عن طريق جماعات الضغط التى ينتمى اليها — مع الحكومة فى تحديد السياسة العامة . كما أنه يتأثر

بصورة متزايدة بما تقوم به الحكومة فى مجالات مثل تنظيم المرافق ، والعلاقات العمالية ، والتأمين الاجتماعى ، وقوانين الاستيراد والتصدير ، والضرائب، وتحديد أسعار الفائدة ، ونحو ذلك . ونجد اليوم أن الأحزاب السياسية وجماعات الضغط التى تمثل تقريبا كل نواحى النشاط الخاص تكون جزءا معتادا فى العملية الحكومية فى الدولة الحرة . والحكومة باعتبارها السلطة النهائية فى شئون السياسة العامة تحظى باهتمام خاص من بعض الجماعات فى المنشآت الخاصة التى تسعى الى الحصول على السلطة والنفوذ والحماية والخيرات لأنفسها وللمصالح التى تمثلها .

وبالاضافة الى ذلك فان المنفذ فى المنشأة الخاصة سياسى بنفس الطريقة التى يكون بها الموظف العام سياسيا (استخدم هذا المصطلح بمعنى يختلف بعض الشىء فى هذه النقطة) عندما يقرر متى وكيف يتصرف فى حـــالات محددة ، وعندما ينشىء استراتيجية ، وعندما يحدد من الذى يستطيع أن يعتمد عليه والى أى مدى أو من الذى يملك نوع التأثير الذى يحتاج اليه . ومثل هذا العمل الادارى جميعه هو عمل له دلالة سياسية . ولأسباب مثل هذه يغلب أن تنغمس ادارة المنشأة الخاصة سواء أكانت مؤسسة أم جامعة أم مستشفى فى مناشط ذات طبيعة سياسية سواء نظر اليها على أنها كذلك أم لا ؟ (٢) .

ودراسة الادارة العامة ــ شأنها شأن دراسة السياسة ــ هى دراسة متطلبات الأفراد من الحكومة وبيان كيفية حصولهم عليها . كما أن الادارة تركز أيضا على طرق واجراءات التنفيذ . وعلى ذلك فان دراسة الادارة العامة تهتم بما تفعله الحكومة بقدر يتساوى مع اهتمامها بطريقة التنفيذ . وهذا موضوع حركى ومتغير لأن الادارة تتعامل مع الأفراد والمؤسسات والدوافع. والادارة ، شأنها شأن السياسة كذلك فى أنها تهتم بحل المشكلات فى مجالات تمتد من ازالة القاذورات الى المساعدة الفنية ومن رقابة الأسلحة النووية الى التحكم فى الأمراض ومن ادارة المدارس الى ادارة السياسة الخارجية . ولابد أن تتوافر فى كل حالة معرفة بالعلم الادارى وتطبيق للمهارات الادارية. وتحتاج الحكومات لكل هذه الأسباب الى اداريين يمتازون بالحيوية والتصور والاندفاع بالاضافة الى ما يمتازون به من ايثار ووطنية .

---

(٢) عندما يستخدم لفظ « سياسة » بمعنى خاص ليصف المنافسة الشخصية والمداورة والمناورة فالأمر يستوى فى أن هذا اللفظ له نفس الدلالة المميزة فى كل من المنشآت الخاصة والعامة على السواء كما انه له نفس الذيوع سواء فى منشأة صناعة سيارات : او فى جامعة ولاية أو فى الادارات المحيطة بمكتب رئيس الجمهورية فى واشنطون .

وأخيرا هناك مسائل فى دراسة الادارة العامة تدخل فى صميم النظرية السياسية مثل : كيف نوفق بين الادعاءات المتسابقة عن الادارة الفعالة من ناحية وحرية المواطن من ناحية أخرى ، وكيف نحافظ على العامل الانسانى متصفا بالحيوية والابتكار بين الموظفين العموميين الذين يعملون فى اطار صناعى من بيروقراطية غير شخصية ، وكيف تنشط الحوافز الفعالة بين العاملين فى المناشط الجماعية الكبيرة حيث يبدو الفرد كأنه يضيع بين الزحام وكيف يستفاد من الخبراء دون أن يسمح لهم بالتحكم فى البرنامج ، وكيف نتجنب التركيز الشديد فى المنشآت والبرامج العـامة ، وكيف نبقى على السلطة موزعة على نطاق واسع فى الهيئة الاجتماعية وغير مركزة فى مكان واحد . ولا يتطلب الأمر تفكيرا طويلا للتحقق من أنه أولا ، لابد أن يتوافر للحكومة الشعبية الدراية الكافية عن طريق الادارة الصحيحة حتى تتغلب على التعقيدات وتجابه تحديات الحضارة التكنولوجية فى العصر الذرى ، وثانيا ، لابد أن تتمكن الحكومة من الاحتفاظ بهذه الفضائل المستندة الى البساطة التى تجعلها تخضع للرقابة الشعبية .

تاريخ الادارة العـامة :

تبين ألواح الطين المسمارية والهيروغليفية المصرية ولفائف البردى والتوراة ذاتها أن الادارة العامة كانت موضوع اهتمام الجنس الانسانى ، وتدل على ذلك أقدم السجلات التى أمكن العثور عليها . ومع أن مشكلات الادارة اليوم أكثر تعقيدا الا أن ما يتعرض له الموظف العام فى واشنطن يعتبر فى نواح كثيرة مشابها للمشكلات التى عانى منها أسلافه طوال تاريخ المجتمع الانسانى . فقد اهتم الحيثيون بالتنظيم والاتصالات وكان فى حكومات الفراعنة مشكلات للأفراد كما تمكن الرومان لفترة ما من حل مســـألة اللامركزية بنجاح على حين كان شـارلمان ونابليون أقل نجاحا فى هـــذا المجال . وقد عرفت مساوىء البيروقراطية فى كل العصور . ويشـير أرنولد توينبى فى دراسته للتاريخ (٣) الى حالة التقدم فى العلوم الادارية فى الثقافات والحضارات القديمة مؤيدا فى ذلك ما يؤكده كتاب آخرون بصورة متزايدة : وهو أن محاولتنا الضخمة الحديثة فى هذا المجـال تعتبر فى ناحية منها استعادة للمعرفة التى كانت مفهومة بشكل أكمل ومنتشرة بشكل أفضل فى القرون الأولى حتى فترة قريبة من العصر الحالى(٤) .

---

(٣) أرنولد ج . توينبى — دراسة التاريخ (لندن ١٩٥٤) .

(٤) للاطلاع على بعض المراحل الأساسية فى التطور التاريخى انظر كتاب الادارة : فن وعلم التنظيم والادارة تحرير البرت ليبافسكى (نيويورك ١٩٤٩) الفصل الرابع .

ويلاحظ « ونستون تشرشل » فى تاريخه عن الشـعوب التى تتكلم الانجليزية(٥) أن ادوارد الأول كان واحدا من أعاظم الاداريين الأوائل بين الملوك الانجليز القدامى ، وأن الكثير من الأقسام الحـديثة فى الحكومة تستمد نشأتها من تنظيم البلاط الملكى خلال حكمه . وفى عصر التجارة فى أوروبا عندما كان الملوك يطورون الاقتصاد القومى كوسيلة لتقوية الوحدة الأهلية والاعداد للحرب والاستعمار نشأت كتائب من الاداريين المتمرسين بلغت فى بلاد مثل المانيا والنمسا مستويات عالية من الكفاية حتى لو قيست هذه الكفاية بالمعايير الحالية . وفى الولايات المتحدة أدرك «الكسندر هاملتون» الذى كافح من أجل قيام حكومة مركزية قوية وخطة للتنمية الاقتصادية القومية أهمية الادارة التى تستند الى المنطق والعقل والاداريين المهرة . وكذلك فعل البعض من رؤساء الولايات المتحدة ، ولعل أحدا منهم لم يصل الى درجة الوضوح التى بلغها وودرو ويلسـون الذى كان من رواد الادارة العامة النظريين الأوائل منذ سنة ١٨٨٧ .

ثم نشأت حركة الادارة العلمية أو حركة كفاية الأداء كما تسمى أيضا بعد سنة ١٩٠٠ بقليل . وحتى ذلك الوقت كانت الادارة العامة والادارة الخاصة تدار استنادا الى التقليد والعادة أكثر من اعتمادها على الجهد الموجه نحو اكتشاف أكثر الاجراءات منطقية واقتصادا بالنسبة لأنواع محددة من المواقف . ثم بدأ التغيير بحركة الادارة العلمية التى استندت فى نشأتها الأولى الى أعمال مهندسين استلهموا فردريك تايلور ، وهناك آخرون أسهموا فيها هم كارل جـ . بارث ، وهنرى ل . جانات ، وهارينجتون أمرسون ، وفرانك ب . جيلبرت وأرملته ليليان جيلبرت ، وهنرى دينيسون ولويس د . برانديز وهارلو و . بيرسون (٦) .

وتتبع الادارة العلمية النهج العلمى بصفة عامة : الحصول على الحقائق — تقديم افتراض ثم اختبار هذا الافتراض وتحقيقه وتعديله وفق نتـائج الاختبـارات عند الضرورة . وكان تايلور يعتقد ان عناصر الادارة العلمية ثلاثة : دراسة كل خطوة فى عملية معينة ، ثم اختيار وتدريب العاملين بأفضل الطرق العلمية المقررة وايجاد تعاون وثيق مخلص بين الادارة والعاملين . ومع أن هذه العناصر تبدو اليوم وكأنها اجراء معتاد الا أنها اعتبرت ثورة

(٥) ونستون تشرشل — تاريخ الشعوب التى تتكلم الانجليزية (جزءان — لندن ١٩٥٦) الجزء الأول ص ٢٩١ .

(٦) ويحكى مقال هارلو س . بيرسون عن عبقرية فردريك تايلور المنشور فى مجلة الادارة المتقدمة « الجزء العاشر » قصة منشأ ومبادىء حركة الادارة العلمية باختصـار وبطريقة مشوقة . راجع أيضا ليبافسكى المرجع السابق ص ١١٤ — ١٢٦ .

منذ خمسين عاما . وهناك تبويب أحدث وضعه رالف ج . داڤيز ويشمل هذه العناصر : أحصل على الحقائق ، وكون مبادىء وعلاقات ادارية ، وضع معايير أداء وخطط الاجراءات بحيث تؤدى الى أقصى درجة من الاقتصاد والكفاية ، وحدد اجراء معينا لكل خطوة فى كل عملية(٧) . ويرمز الى حركة الادارة العلمية فى بعض الأحيان برجل يحمل ساعة وقف .

وبينما كانت حركة الادارة العلمية تشق طريقها فى الادارة الخاصـــة حدثت تغيرات فى مجال الادارة العامة . فقد ساند « ثيودور روزفلت » الاهتمام باصلاح الخدمة المدنية وعين الرئيس « تافت » لجنـــة الكفاية والاقتصاد لدراسة ادارة الجهاز التنفيذى ، ونشأت ادارة البحوث البلدية (معهد الادارة العامة الآن) فى مدينة نيويورك لمعالجة مشكلات الاصــــلاح الادارى فى المدن الكبيرة . ثم ادخل قانون الميزانية والمحاسبة لسنة ١٩٢١ عنصرا جديدا فى الصورة : بالتعامل مع الحكومة بأكملهـــا بدلا من الادارة المجزأة التى كانت فيها كل هيئة عامة تتعامل مستقلة مع لجان الاعتمادات بالكونجرس . وقد أنشأ هذا القانون ادارة الميزانية وأعطاها السلطة فى ادارة ميزانية تنفيذية للحكومة بأكملها وحدد مسئولية رئيس الجمهورية فى شئون الميزانية والاجراءات التى تتبع ثم انشأ ديوان المحاسبة العامة كجهاز رقابة مالية شامل مسئول أمام الكونجرس وليس أمام رئيس الجمهورية .

وقد صاحب حركة الادارة العلمية ــ واستضاء بها الى حد ما بسبب اهتمامها بعمل الفريق والتعاون ــ ظهور تركيز على العلاقات الانسانية فى الادارة . والعلاقات الانسانية كما وصفها من قبل « مورتون جرودزنس » هى علم يستقى من مناهج علم النفس وعلم النفس الاجتماعى وعلم الانسان الاجتماعى ، ويهتم بصفة أساسية بالمشكلات الانسانية التى تنشـــأ فى المؤسسات الكبيرة العامة والخاصة على السواء . وأكثر الأســماء برزوا فى مجال العلاقات الانسانية فى الادارة هما : « مارى باركرفوليت » « والتون مايو » ومعهما المجموعة التى أحاطت « بمايو » فى مدرسة « هارفارد » لادارة الأعمال خلال العشرينيات والثلاثينيات من هذا القرن . ويعمل مدخل العلاقات الانسانية على ايجاد اتجاه انسانى يوازن بين الاهتمام الذى ذاع بين جماعة تايلور بالتنظيم الرسمى وتصميم خطوات العمل . وكما جاء فى شرح « جرودزنس » فان « هذا العلم يؤدى الى القول بأن العناصر الانسانية وغير الرسمية فى التعامل بين الأفراد لها نتائج ادارية خطيرة ، وأنها تحاول

(٧) رالف ج . داڤيز ــ التنظيم والادارة الصناعية (نيويورك ١٩٤٠) .

أن تربط بين هذه العوامل والتشكيل الادارى ، ولكنها لا تحتل بالطبع مكان الاجراءات الادارية التقليدية أو تحطمها ، بل تضيف فى الواقع أبعادا جديدة هامة الى هذا النهج » (٨) .

وقد تطورت أهمية الادارة العامة فى أوائل الثلاثينيات باعتبارها مهنة ومجالا من مجالات الدرس الى أن وصلت الى نقطة بدأت بها تدخل ميـدان الدراسات المتعمقة باعتبارها نهجا أكاديميا مستقلا بين مجموعة العـلوم الاجتماعية . وتكونت الاتحادات المهنية للعاملين فى ميدان الادارة العامة واتخذت مراكزها الرئيسية بصفة عامة فى شيكاغو تحت رعاية مركز وثائق الادارة العامة الذى نظمه « لويس براونلو » . وقد لعب اتحـاد العلوم السياسية الأمريكى ومجلته ربع السنوية دورا رئيسيا لفترة طويلة فى تطوير الأسس النظرية والفكرية للادارة العامة ، وذاع هذا النشاط العلمى بانشاء الجمعيـة الأمريكية للادارة العامة ومجلتها ربع السنوية فى منتصف الثلاثينيات ، وارتفع بذلك نغم هذا النشاط الأكاديمى .

وفى المجال الحكومى قامت اللجنة الرياسية للشئون الادارية (المسماة بلجنة براونلو) بين سنتى ١٩٣٧ و ١٩٣٩ باجراء دراسة شاملة للادارة الحكومية الاتحادية ، تلاها فى سنة ١٩٤٩ ، ثم فى سنة ١٩٥٥ تقرير لجنة هوفر ، واضاف كل منها قدرا كبيرا الى كنوز المعرفة والخبرة فى هـذا المجال ، بالاضافة الى ماترتب عليها من تغييرات كثيرة فى التشكيل الادارى والاجراءات فى الحكومة الفيدرالية . كما أجريت دراسات مشابهة فى كثير من الولايات تبعها كذلك موجة من اعادة التنظيم الادارى فى هذا المستوى من الحكومة . وفى هذه الأثناء شمل اصلاح الميزانية كل المستويات وحظى التدريب فى مجال الخدمة العامة باهتمام كبير .

وتبدو الزيادة السريعة فى احتياجات الحكومة من العمال من أنه فى سنة ١٩٠٠ كان من بين كل ٢٤ من العمال فى الولايات المتحدة عامل واحد فقط يعمل فى الحكومة ، فى حين أصبحت النسبة فى سنة ١٩٢٠ واحدا الى خمسة عشر وفى سنة ١٩٤٠ واحدا الى أحد عشر ، وهى اليوم واحد الى عشرة. وفوق ذلك فانه خلال النصف الأول من القرن الحالى زاد عـدد عمال المنشآت الخاصة بنسبة مائة فى المائة ، على حين زاد مجموع العمال فى كل

---

(٨) مورتون جرودزنس « الادارة العامة وعلم العلاقات العامة » مجلة الادارة العامة العدد التاسع (خريف ١٩٥١) ص ٨٨ — ١٠٢ .

مستويات العمل الحكومى بنسبة تتراوح بين ٤٠٠و٥٠٠ فى المائة (٩) . وفى سنة ١٩٥٦ كان من بين ٦ر٧ ملايين يعملون فى الحكومة الأمريكية ٢ر٧ من المليون يعملون فى الحكومة الفيدرالية ، يعمل أغلبهم فى الجهاز التنفيذى ، ولا يعمل فى الوظائف الادارية فى الهيئتين التشريعية والقضائية الا نحو واحد فى المائة . ومع التوسع السريع فى أعمال الدولة خـــلال كساد الثلاثينيات والحرب الشاملة فى الأربعينيات والمتطلبات العسكرية فى عصر الذرة والأقمار الصناعية أصبحت الادارة العامة تحتل مركزا كبير الأهمية فى حياة الأمة .

والمجال الكبير الثانى الذى تعرض للتطور هو الادارة الدولية ؛ فمنظمات مثل الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة الكثيرة تستمد حيويتها وقوتها الدائمة من الادارة السليمة لاجراءاتها الرسمية . فكيف يتكون جهاز للخدمة المدنية من بين أفراد من حضارات وتقاليد ولغات عديدة ؟ وما هو نوع العلاقات التنظيمية التى تنهض على خير وجه بالمحافظة على السلام وحل المنازعات بين الأمم ؟ وكيف تستطيع الأمم المتحدة أن تتحاشى تركيز مسئوليات وسلطات كبيرة جدا فى نيويورك أو جنيف ؟ ان هذا المجال من المعرفة ما زال فى مهده، ولكن أمامه اتجاهات مستقرة تنير له الطريق مستمدة من الخبرة الادارية للحكومات القومية . والمنشآت الخاصة كبيرة الحجم تطبق بعد ذلك على هيئات الادارة الدولية . فمن المنتظر أن يحدث تطور سريع فى هذا المجال (١٠) .

واذا راجعنا تاريخ الادارة العامة فى الولايات المتحدة خلال العشرينيات الماضية لبرزت لنا بعض فترات متوالية اعتبرت فيها ناحية محددة من نواحى الادارة لفترة من الزمن علاجا كاملا لأغلب أدواء الادارة العامة . ففى الجزء الأخير من القرن التاسع عشر مثلا حدث التركيز على اصلاح الخدمة المدنية واستند هذا الاصلاح فى ذلك الوقت الى القانون الادارى والرقابة القضائية على العمل الادارى . وتلا ذلك اعتقاد بأنه ينبغى أن تنقل الوظائف الحكومية الجديدة وخاصة تلك التى تتصل بتنظيم الاقتصاد من الهيئـــة التشريعية الى لجان رقابية مستقلة ، ولم ينجم عن هذا الا نمط من الارتباط ما زال يميز جزءا كبيرا من الادارة الحكومية ، وبخاصة بين الولايات .

ثم تحول الاهتمام بعد ذلك بقليل الى اصلاح الادارة فى المدن وتخليص الحكومة من المستغلين وبدأ علم السياسة يتحول الى الناحيـــة العمليـــة

(٩) جمع هذه الأرقام الادارة القومية للبحوث الاقتصادية ونشرت فى جريدة نيويورك هيرالدتريبون عدد ١٩٤٩/٧/١٠ ــ انظر أيضا الملخص الاحصـــائى للولايات المتحدة ادارة الاحصاء (واشنطون ١٩٥٥) .

(١٠) راجع فصل ٣١ لدراسة الادارة الدولية .

والاصلاحية ، ثم تحولت الميزانية بعد ذلك لتكون علاجا لكل المشكلات ، وأدت الى قانون سنة ١٩٢١ ويرجع ذلك لدرجة كبيرة الى كتابات « ويلوبى » والى عمل لجنة الرئيس تافت عن الكفاية والاقتصــاد (١٩١١) ، وتولدت فى الثلاثينيات آمال كبرى نتيجة لما نشرته لجنة التقصى عن أفراد الخدمة المدنية من دراسات مثل « موظفون أفضل للحكومة » (١١) وغيرها فى أنه لو أمكن اختيار أفراد ممتازين فى الخدمة الحكومية والاحتفاظ بهم فى ظل نظام مرسوم للجدارة فان أغلب المشكلات الأخرى فى الادارة العامة ستكون ميسورة الحل ، ثم تحول الاهتمام بعد ذلك الى البناء التنظيمى للأجهزة الحكومية والى اعادة تنظيم منطقى لوظائفها ووحداتها نتيجة لنشر تقــرير لجنة براونلو فى سنة ١٩٣٨ (١٢) وتقريرى لجنتى هوفر الأولى والثانيـــة فى سنتى ١٩٤٩ ، ١٩٥٥ (١٣) واللجان المشابهة لها فى بعض الولايات .

ومع أن هذا الوصف المختصر قد يولد الانطباع بأن كل اهتمام جديد حل محل سابقه ، الا أن الواقع أنه احتفظ بهذه العناصر جميعا الى درجة ما ، والحقيقة أن الحاجة تتطلبها جميعها . ولكن من سوء الحظ أن كلا منها يبقى الى درجة ما فى نطاق منفصل وتحدث درجات متفاوتة من التأثير ، ويعتمد ذلك على التقاليد والعادات أكثر مما يعتمد على أهميتها الفعلية فى ممارسة الادارة . ولذلك فانه من التحديات التى تجابه دارس الادارة ــ باعتباره مواطنا يحتمل أن يكون من المديرين فى المستقبل ــ أن يحاول أن يجمع كل هذه الاهتمامات العديدة ويكون منها تركيبا مفيدا . ومن حسن الحظ أن كان هناك بعض المناقشات القيمة عن اتجاهات الادارة العــامة بدأت مع « وودرو ويلسون » الذى أدرك الأهمية التى لابد أن تحتلها الادارة وكتب عنها مقال « دراسة الادارة العـــامة » ، وهو موضوع ينبغى أن يقرأه كل دارس فى هذا المجال (١٤) . وتؤدى بنا سريعا مناقشات أخـــرى أجراها

---

(١١) لجنة التقصى عن أفراد الخدمة المدنية « موظفون افضل للحكومة » (نيويورك ١٩٣٥) .

(١٢) لجنة رياسية عن شئون الادارة تقرير ودراسات خاصة ــ (واشنطون ١٩٣٧) .

(١٣) لجنة تنظيم الاداة الحكومية . تقارير اللجنة وشعب البحث (واشنطون ١٩٤٩ ــ ١٩٥٥) .

(١٤) «وودرو ويلسون» دراسة الادارة العامة ــ مجلة العلوم السياسية ربع السنوية، العدد الثانى (١٨٨٧) ص ١٩٧ أعيد نشرها فى العدد ٥٦ (١٩٤١) ص ٤٨١ .

« جون م . جاوس » ، و « جورج ا . جراهام » ، و « روبرت أ . ديل » ، و « والاس س . ساير » الى قلب الموضوع (١٥) .

ما هى الادارة العامة ؟

كتب شارلس أ . بيرد فى نهاية حياته الوظيفية الطويلة يقول : « ليس هناك موضوع أكثر أهميـــة من موضوع الادارة ، فان مستقبل الحكومة المتمدينة ، وبالأحرى مستقبل الحضارة ذاتها فى ظنى ، يتوقف على قدرتنا على تطوير علم وفلسفة وطريقة ممارسة للادارة تكون قادرة على النهوض بالوظائف العامة للمجتمع المتحضر »(١٦) . وهذا القول اذ يصدر من فرد لم يكن داعية بدافع بصفة خاصة عن الموضوع الذى تحدث عنه ، بل أنه تميز كعالم فى التيارات التاريخية الواسعة والحركات الاجتماعية يجعل هــذه الدعوى ذات أهمية كبيرة . فما هى اذن مجموعة المعرفة التى يطلق عليها الادارة العامة وما هى امكانياتها وعلاقاتها بالمناهج الدراسية الأخرى ؟

والكلمة الانجليزية administer هى تركيب من الكلمة اللاتينية ad+ Ministrare ، وتعنى « يخدم » . ويقول المعجم انها تعنى « يدير » أو « يوجه » مع الاهتمام بالمشكلة الدائمة فى البقاء الاجتماعى ، وهى تبقى على الخادم فى مكانه فى حين تتيح له السلطة التى يحتاج اليها للنهوض بواجبـــاته . وتعريف المعجم للادارة العامة هو انها « نشاط الدولة فى ممارستها لسلطاتها السياسية » ؛ وبمعنى ضيق فانها نشاط الأجهزة التنفيذية فى ممارســة الحكم . وهذا التعريف يثير الأفكار لأنه يتمسك بالسلطات السياسية للدولة حيث تمارس الادارة ، وهى نقطة تغفل أحيانا .

ومع ذلك فهناك تعاريف أخرى كثيرة مقبولة كما هو الأرجح ، ويعتمد ذلك على سعة الأفق فى النظر الى الموضوع . والادارة فى أوسع معانيها هى اتجاه مخطط الى حل جميع أنواع المشكلات فى كل نشاط فردى أو جماعى تقريبا . وتستخدم الادارة مثلا بواسطة الفلاح الذى يأمل فى اعادة بنـاء

---

(١٥) جون م جاوس « اتجاهات فى نظرية الادارة العامة » مجلة الادارة العامة (صيف ١٩٥٠) ، جورج أ . جراهام فى تعليم الادارة العامة « مجلة الادارة العامة » (ربيع ١٩٥٠) ص ٦٩ — ٧٧ ، روبرت أ . ديل « علم الادارة العامة » مجلة الادارة العامة (شتاء ١٩٤٧) ص ١ — ١١ ، ولاس س . ساير « اتجاهات فى القيم الادارية خلال عشر سنوات » مجلة الادارة العامة (شتاء ١٩٥١) ص ١ — ٩ .

(١٦) شارلس أ . بيرد « دور الادارة فى الحكومة » وحدة العمل فى الادارة الفيدرالية (شيكاغو ١٩٣٧) ص ٣ . وتتضح آراؤه بتفصيل أوفى فى كتابه السياسة العامة والرفاهية الشاملة (نيويورك — ١٩٤١) ص ١٤٨ ، ١٥٨ — ١٦٠ .

الأرض الخلاء لتربية قطيع من الماشية المدرة للبن كما يستخدمها الشاب الذى يملك رأس مال محدودا ، وتصميما على النهوض بنشاط مستقل . ويستخدمها منظم العمل وهو على وشك الانتقال الى منطقة غير منظمة ، ويستخدمها كذلك سكرتير عام الأمم المتحدة عندما يجابهه نزاع دولى يريد أن يتحكم فيه ويسأل الانسان نفسه : ما هو هدفى ؟ ما هى المشكلات ؟ ما هى وسائل العمل الميسرة لى ؟ وأى طرق العمل أستخدمها ؟ وما هى أنواع التداخل أو المساعدة الخارجية التى أستطيع أن أعتمد عليها ؟ ومهما تكن الأهداف فان النجاح يعتمد الى درجة كبيرة على مقدرة الفرد على تقـدير حجم العمل الحقيقى وما يشتمل عليه من صعوبات وعلى بناء تنظيم ــ مهما يكن بسيطا ــ وطريقة خاصة فى العمل تناسب الهدف الحالى . والحصول على تعاون كل الأطراف المعنية والتفاهم مع كل المجموعات التى تستطيع أن تساعد أو تعرقل الحصول على نتائج طيبة . وعلى ذلك فان مفهوم الادارة موضوع يهم الفرد والجماعة على السواء ولو أن مضمون الجماعة هو الأكثر شـيوعا .

وبصفة عامة فان هناك اتفاقا ملموسا بين من كتبوا رسائل هامة فى هذا المجال عن مفهوم الادارة العامة ؛ اذ ذكر و. ف. ويلوبى مرة أن « الوظيفة الادارية هى وظيفة ادارة القانون ادارة واقعية كما اعلنته السلطة التشريعية وفسرته السلطة القضائية » . وكتب ليونارد د . هوايت يقول : « ان الادارة العامة تتضمن كل هذه العمليات التى تهدف الى تطبيق أو تنفيذ السياسة العامة » . واستخلص چون م . فيفنر ، أن « الادارة العامة هى تنسيق الجهود الجماعية لتنفيذ السياسة العامة » . ويقرر لوثر جوليك أن « الادارة تتعلق بانجاز العمل وبلوغ أهداف محددة » . وقد اقترح أحد مؤلفى هذا الكتاب أن الادارة تختص بماذا وكيف عن الحكومة . فماذا ــ هى الموضوع ، وهى المعرفة الفنية عن مجال يمكن الادارى من ان يؤدى أعماله . وكيف ــ هى الطرق الفنية فى الادارة ، وهى المبادىء التى تنفذ تبعا لهـا البرامج التعاونية وتحقق النجاح . وكل منهما لا غنى عنه وهما معا تكونان ما يسمى بالادارة ...... (١٧) » .

---

(١٧) و.ف. ويلوبى « حكومة الدول الحديثة » (نيويورك ١٩٣٦) ص ٢١٩ ــ ٢٢١ ، ليونارد هوايت « مقدمة لدراسة الادارة العامة » (الطبعة الرابعة نيويورك ١٩٥٥) ص ١ ، چون م . فيفنر ، ڤانس بريستورس « الادارة العامة » (الطبعة الثالثة نيويورك ١٩٥٣ ؛ ص ٥ ، لوثر جوليك « العلم والقيم والادارة العامة فى مجموعة لوثر جوليك ، ل . ايرويك » بحوث منشورة عن علم الادارة (نيويورك ١٩٣٧) ، مارشال ديموك « دراسة الادارة » مجلة العلوم السياسية الأمريكية العدد الثلاثون (فبراير ١٩٣٧) ص ٢٨ ــ ٤٠ .

والخلاصة أنه يمكن القول ان الادارة العامة كمجال دراسة تختبر كل ناحية من جهود الحكومة فى تطبيق القوانين وتنفيذ السياسة العامة وكعملية فانها تشمل جميع الخطوات التى تتخذ ابتداء من الوقت الذى يبدأ فيه فى تنفيذ الاختصاص والوقت الذى توضع فيه آخر لبنة فى البناء (ولكنه يشمل كذلك أى مساهمة للجهاز فى صياغة البرنامج ابتداء) وكمهنة فهى تنظيم وتوجيه نشاط الآخرين فى هيئة عامة .

فالى أى مدى يمكن تبادل المبادىء التى تحكم التنظيم والادارة فى منشأة خاصة مع تلك التى تحكم برنامجا عاما ؟ لعله يبدو من الواضح أن هناك عملية ادارية مشتركة بين جميع المنشآت كبيرة الحجم ، سواء كانت خاصة أو عامة . واذا سلمنا بأن ادارة المنشآت الخاصة تركز على دافع الربح أكثر من الادارة العامة ، واذا سلمنا أيضا بأن الادارة العامة فى النظام الديمقراطى تركز على السلطة القانونية والمساءلة الحازمة أكثر مما تفعل الادارة الخاصة فى المعتاد ، وأن العنصر السياسى أكثر شمولا فى مجال الادارة العامة منه فى الخاصة ، فان عناصر التنظيم والادارة فى كلا المجالين رغم ذلك تتشابه لدرجة واضحة وتسير بسرعة متزايدة الى الاتساق فى نمط مشترك أكثر من اتجاهها الى الاختـــلاف . وعلى ذلك فان الدارس فى الادارة ، بغض النظر عن اتجاه تحيزه نحو المنشآت الخاصة وضد المنشآت العامة ، فانه سوف يهتم بعوامل مشتركة . فقد أصر شارلس أ . مريام على أن الادارة نظام علمى لابد فيه من التسليم بتبادل المعرفة والأساليب الفنية حتى يمكن التخلص من الغفلة الشديدة التى ترتبط بالاتجاه الأبرشى الضيق .

وأخيرا سوف يحدث فى كل مجال ، ان عاجلا أو آجلا ، نقاش فيما اذا كانت مجموعة معينة من المعرفة تعتبر علما أو فنا ، وقد كان لرجال الادارة العامة كغيرهم نصيب من هذا النقاش . ويبدو أنه يكاد يكون هناك ناحية من العلم وناحية من الفن فى كل مجهود انسانى من تقويم الاسنان الى ادارة استفتاء عام . فالعلم هو مجموعة المعرفة المحددة كما تصفها المبـادىء أو التعميمات ويدعمها الى درجات متفـــاوتة الاختيار والتحقق . والفن هو تطبيق هذه المعرفة على موقف معين مع أخذ جميع العناصر والسمات الخاصة فى الاعتبار . ومع التجربة يصبح مثل هذا التطبيق سجية تعتمد على نوع من الحاسة السادسة أو المهارة البديهية ، اذ يصبح المحـــامى على سبيل المثال خبيرا فى مجال محدد من المعرفة ويستخدم طريقة معينة ، ويكون لكل حالة يقدمها عميل ناحية من الخصوصية ، والطريقة التى تنجح فى معالجتها تعتبر هى الفن فى هذا الموقف .

وقد اهتم « هارلو . بيرسون » فى مقاله عن عبقرية « فريدريك و . تايلور » بهذا التمييز بين العلم والفن فى الادارة عندما نص على ما يلى : « وبذلك فان العلم يستخدم فى كل حالة ليساعد على الأداء فى مواقف تتركب من عوامل متغيرة . وقد تكون هناك طريقة فنية أو مدخل محدد ينتقـل من موقف الى آخر ، ولكن ليس هناك حل معين قابل للنقل (١٨) » وكذلك فان المهارة المطلوبة فى تطبيق الطرق الفنية المختلفة فى الادارة العامة على مناطق جغرافية أو مستويات حكومية متباينة جديرة بالاهتمام . فاذا وعينا فى عقلنا هذه العلاقة الحقيقية بين المعرفة بالطرق الفنية فى الادارة العامة وتطبيقاتها فى حالات معينة فربما ساعد ذلك على معادلة بعض التحكم التى تتميز به المناقشات الأكاديمية عن الادارة العامة فى بعض الأحيان (١٩) .

صـــور الادارة :

هناك نواح مختلفة وخطوات فى الادارة العامة تبين — اذا اتخذت مجتمعة — امتداد وسمات هذا المجال . وهذه النواحى تنبثق أساسا من مصدرين هما : العملية الحكومية الشاملة من ناحية ، والطرق الفنية التى تستخدمها القيادة التنفيذية كما تطورت فى الادارة العامة والخاصة كليهما . فما هى هذه النواحى المتنوعة للموضوع ؟

أولا — لابد أن يتوافر لأى برنامج نظام قانونى يعتمد على تحليل لماهية المشكلة وعلى مصادر السلطة القانونية فيها ، وهذا هو السببية فى الادارة التى تتضمن مدى فسيحا من المعرفة المادية .

ثانيـــا — بعد أن يحدد القانون برنامجا عاما فى خطـــوط عريضة يكون واجب الادارى أن يزيد من تحديد أهدافه عن طريق تفصيل البرامج وتخطيطها .

ثالثـــا — لابد من قيام تشكيل تنظيمى ينهض بانجاز الأعمال بأخـــذ فى الاعتبار ثلاثة أنواع من العلاقات : العلاقات الخارجيـــة

---

(١٨) نشر هذا المقال أولا فى مجلة جمعية الارتقاء بالادارة — الادارة المتقدمة (يناير — مارس ١٩٤٥) ويمكن الرجوع اليه بسهولة فى كتاب المطالعات الذى نشرته سيكلر هدسن — عمليات التنظيم والادارة (واشنطون ١٩٤٨) ص ١٤٣ .

(١٩) لقد كانت الرغبـة فى التغلب على هذا الاتجاه التسلطى هى التى دفعت شارلز هايتمان الى كتابة موضوع عنوانه « اعادة التنظيم الادارى مغامرة بين العلم واللاهوت » فى مجلة السياسة — العدد الأول (فبراير سنة ١٩٣٩) ص ٦٢ — ٧٥ كما دفعت « دوايت والدو » لتأليف كتابه الذى يكشف هذا الزيف وهو دولة الادارة (نيويورك ١٩٤٨) الذى علق عليـه « آرثر و . ماكماهون » فى مجـلة الادارة العـامة عـدد صيف ١٩٤٨ ص ٢٠٣ — ٢١١ .

بالنسبة للبرنامج مثل العلاقة بالجهـــاز التشريعى وجماعات الضغط وعملاء المنشأة ثم العلاقات فى نطاق الادارة المركزية فى كل من الاتجاه الراسى والأفقى والعلاقات بين الرياســـة والمراكز الميدانية .

رابعـــا ـ يجب أن يتوافر للبرامج الادارية المال والمواد ، وهذا يتضمن الميزانية والمحاسبة والشراء والتوريد .

خامسا ـ يجب أن يعين أفـــراد لينهضـــوا بالبرامج الادارية ، وذلك باستخدام ما أصبح يطلق عليه ادارة الأفراد مع الاهتمـــام بالدوافع والروح المعنوية والعقاب والتدريب .

سادسا ـ تتطلب الادارة القيادة والتوجيه وينظر اليهما من نواح كثيرة على أنهما قلب الادارة ، ولو أن المعـــلومات عنهما ما زالت قليلة نادرة .

سـابعا ـ يجب أن توضح الطرق الفنية فى الاشراف الذى يعتبر امتدادا للقيادة الى مستوى أدنى بحيث يمكن الاستفادة أفضل استفادة من الأفراد ولضمان مستوى مرتفع من الانتاجية عن طريق الارتفاع بالروح المعنوية .

ثامنـــا ـ لابد أن يوجد نظام للرقابة الداخلية لمعرفة مدى تحقيق كل برنامج لغاياته بناء على جدول زمنى سبق تحديده مع تحقيق اقصى درجات الاقتصاد والفاعلية .

تاســعا ـ تتطلب الادارة الدينامية التفويض والتنسيق حتى يمكن لجميع اجزاء البرنامج أن تندمج فى وحدة تسير الى الأمام .

عاشـرا ـ لابد من ضمان التعاون بين موظفى الخط والمشــورة ، وبين الرياسة والميدان ، وبين جماعات أصحاب المصالح والهيئـــة التشريعية .

حادى عشر ـ يجب على الادارة أن تهتم بالعـلاقات العامة حتى تداوم على احاطة عملائها والجمهور بأهداف وتقدم الأعمال .

ثانى عشر ـ وأخيرا يجب ان تؤكد الادارة تحملها لمسئولية أعمالهـا حتى تكسب رضا الجمهور وتحمى الحكم الديمقراطى .

وكل هذه الصور من الادارة مترابطة ، وقد يعرقل الفشل فى أى نقطة منها نجاح المنشأة جميعها ، وعلى ذلك فانه لابد أن ندرك ونحن نرتب مختلف اجزاء العملية الادارية لتحقيق سهولة اكبر فى التحليل والدراسة أن مهارة الادارى فى الجمع بين هذه العناصر كلها فى كل وقت هى محك نجاحه . وقد

دلل « بروك آدمس » على نظرة متعمقة نافذة عندما لاحظ أن « الادارة » هى المقدرة على التنسيق بين العديد من المناشط الاجتماعية التى يغلب فيها التعارض بدرجة من المهارة تجعلها جسما واحدا يعمل فى وحدة كاملة » (٢٠).

دراسة الادارة العامة :

يمكن بسهولة ادراك الأسباب التى من اجلها نبحث فى مجال الادارة العامة عما يتوافر للعلوم التامة من يقين ومن مزايا أخرى ؛ اذ تسود فى مجتمع اليوم المؤسسات الكبرى بما فى ذلك البرامج الحكومية الضخمة التى لابد أن تدار بنجاح ، والا تعرض المجتمع لفوضى مدمرة . وكلما اتسعت هــذه المنشآت وزاد التعقيد فيها كانت الحــاجة أكبر الى فهم أسرار نظمهــا . وكلما كبر حجم منشآتنا كما هو الشأن فى المؤسسات العامة الضخمة ونقابات العمال والبرامج الحكومية زاد الاحتمال فى اتحادها أو فى تسابقها على السلطة والنفوذ . ومن ذلك فان تفهم نمو المؤسسات وحيويتها وسلوكها يفيد المواطن فى ادراك دوره فى المجتمع ، كما أنه حيوى بالنسبة للأفراد الذين يتحملون المسئولية فى ادارة هذه المؤسسات ، والادارة فى هذا الموقف هى العــامل الرئيسى الذى يتوقف عليه البقاء ذاته أحيانا .

وعند هذه النقطة قد نسأل كيف يمكن أن يكتسب المواطن الذى يريد أن يصبح اكثر فاعلية أو الذى يعد نفسه ليكون اداريا وعاملا فى جهاز حكومى المعرفة بالادارة العامة التى سوف تصبح سنده ووســـيلته فى النهوض بوظيفته . انه يصل الى ذلك بصفة عامة عن طريق الدراســـة والتطبيق فى الكلية وعن طريق التجربة والخطأ فى ممارسة أعباء الوظيفة . ومن الشائع أن يؤكد من يعرفون بالاداريين العمليين ويذيعون أن الفرد يتعلم الادارة عن طريق ممارستها ، ولكن هذه النظرة أصبحت أقل ذيوعا فى هذه الأيام نظرا لأنه ، بالرغم من أن عمليات الادارة يمكن أن تتعلم أثناء الممارسة ، فان الانسان لا يستطيع أن يتعلم النواحى الهامة للموضوع الا بطرق أخرى . ومن أمثلة هذه الموضوعات ما يلى : ما هى مكنونات السياسة العامة التى تلقى القبول وما هى القيم الأساسية فى نهج تنفيذى معين وماذا ينبغى أن تكون عليه علاقات التأثير بين المؤسسات والجمهور الذى تخدمه ؟ وما هى القوى التى تعمل داخل التشكيل القانونى ؟ وما أوجه الاختــــلافات بين التنظيم الرسمى وغير الرسمى ؟ وكيف يمكن تفهم التعقيدات الحكومية بحيث يمكن للفرد أن يحدث تأثيرا شخصيا عليها . وما الذى ينبغى ان يعرف عن النواحى

---

(٢٠) المرجع السابق ص ٢١٦ .

المتخصصة فى الادارة مثل الهندسة والمحاسبة والقانون وغير ذلك . وتكتسب هذه المعرفة على نحو أفضل فى الكلية حتى يكون من يبدءون عملهم الحكومى قرب قاعدة السلم الوظيفى مؤهلين بالمهارة الادارية التى تتضمن رسم السياسة وحرية الاختيار عندما يحين الوقت لتحمل مثل هذه المسئوليات.

ومع أن أغلب الاداريين هم فى واقع الأمر من الاخصائيين المدربين الا أن التجربة تبين أن معرفة الشئون الحكومية لا تكفى ، وأن معرفة طرق التصرف فيها لها نفس الأهمية . فالمهارة الادارية كأى مهارة أخرى لابد أن يعمل على اكتسابها اذ حتى مع توافر المؤهلات الشخصية فانه لا يمكن الارتكان على أن المهارات يمكن أن تنبعث ببساطة بكل طاقتها حسب الحاجة وعندما يحين الوقت لاستخدامها . وعلى ذلك فان أحد الأهداف الأساسية فى تعليم الادارة العامة فى الجامعة هو توفير الاخصائيين الذين يتخصصون فى أقسام نظرية أخرى وتتوافر لهم فوق ذلك المعرفة بالمؤسسات والدوافع والعلاقات الانسانية التى سوف يحتاجون اليها فى عملهم فى أى تشكيل ادارى مستقبلا وبصفة خاصة فى الحكومة حيث يصاب جميع من لم يوجهوا فى كثير من الظواهر المتميزة بالحيرة وفى بعض الأحيان بالتوقف .

وحتى نضع دراسة الادارة العامة فى مكانها الأكاديمى الصحيح باعتبارها فرعا من العلوم السياسية ، فانها أحد العلوم الاجتماعية التى تستفيد كثيرا من جميع الفروع الأخرى ، اذ يحتاج الذين يديرون البرامج الحكومية الى قدر متفاوت من علوم الاقتصاد والاجتماع ، وعلم النفس الاجتماعى والتاريخ ، والثقافة الانسانية . والسبب هو أن أغلب هذه البرامج تتناول الاقتصاد (تقديم خدمات أو الرقابة على المنشآت الخاصة فى مجال الصناعة والعمل والزراعة) والتعامل مع الحكومات الأخرى فى الخارج والداخل على السواء أو النهوض بخدمات الأمن فى شكل قوة بوليسية أو جيش . وفى كل من هذه الحالات تتعامل الحكومة مع الناس باعتبارهم أفرادا ، أو جماعات ، أو جماهير ضخمة .

ولا بد للادارة العامة أن تستفيد بصورة مستمرة بالاضافة الى ما تستمده من مختلف مجالات المعرفة فى نطاق العلوم الاجتماعية من بعض فروع المعرفة المتخصصة مثل المالية العامة والميزانية والمحاسبة وادارة الأفراد والبحوث فى عدد كبير من الموضوعات والهندسة والقانون . ولا غنى — فى ادارة أى برنامج تنفيذى حكومى — عن الخبراء المدربين فى هذه التخصصات . وأخيرا فان الحاجة تدعو فى تنفيذ هذه البرامج ذاتها الى استخدام الاداريين والعمال فى كل انواع المهارات المعروفة من النفسانيين ، والزراعيين ،

ومساحي الغابات ، والأطباء ، والممرضات والفنيين من كل نوع ، والفيزيائيين ، والكيموين ، والبستانيين ، والمحللين الاقتصاديين ، وغير هؤلاء كثير . ولا نجد ما يدعو الى الدهشة فى مثل هذا العمل الضخم أن يستخدم فى مكان واحد أو غيره فى شبكة الحكومة ما يكاد يشكل كل المهارات المهنية . ويبين الجدول التالى نخبة من الوظائف المهنية وعدد العاملين فى الحكومة الاتحادية فى كل منها فى سنة ١٩٥٥ .

ومع توافر جميع موارد العلوم الاجتماعية والتخصصات المرتبطة بها للاستفادة منها توجد مداخل عديدة ممكنة لدراسة الادارة العامة . ويركز أحد هذه المداخل مثلا على مستويات الحكومة العديدة : المستوى المحلى (المراكز الخاصة مثل مراكز الوقاية من الحريق وادارة المدارس) ومستوى المدينة والولاية والاتحاد ، ويمكن أن يضاف الى هؤلاء المستوى الاقليمى (كما هو الشأن فى عمل هيئة وادى التنيسى) والمستوى الدولى وكلهما يزداد بروزا . ومع ان الادارة العامة عملية أساسية فى كل مستوى من مستويات الحكومة فانه يوجد فى كل هذه المستويات مشكلات متميزة ترجع الى الموقع الجغرافى وقيام المراكز الحضارية والاختلافات فى الثقافة وكذلك الى الاختلافات فى السياسة القومية فى حالة الادارة الدولية . والنظرية التى تطبق فى كل من هذه الحالات نظرية عامة ، ولكن طريقة تطبيقها لا بد أن تختلف استنادا الى السمات الخاصة التى تجعل من كل موقف موقفا منفردا . ولذلك فانه من المهم فى طريقة الدراسة أن يؤخذ فى الاعتبار النمط الكلى لمساحة أو مستوى حكومى معين فى النواحى الجغرافية والاقتصادية والثقافية ثم تعامل على هذا الأساس مؤسساتها العامة ومشكلاتها الادارية وسماتها (٢١) .

ومع ذلك فهناك اتجاه آخر فى دراسة الادارة العامة يركز على التنظيم المتدرج الذى يتكون من مكتب الرئيس التنفيذى والوزارات والمصالح والأقسام والوحدات الميدانية ، أو يكون التركيز بالنسبة للمؤسسات كبيرة الحجم العامة والخاصة كليهما على مستويات الادارة الداخلة فيها : المستوى الأعلى والمتوسط والأول ، كما أن الادارة قد تكون ببساطة ؛ اما من النوع الرياسى الذى يشمل الحكومة على اتساعها واما من النوع

(٢١) استعمل جون م جاوس هذا الاتجاه بنجاح ملحوظ فى تدريسه فى جامعة ويسكونسن وجامعة هارفارد ، وقد وصفه فى كتابه تأملات فى الادارة العامة (جامعة الاباما ١٩٤٧) .

العاملون المتفرغون فى الأجهزة التنفيذية الفيدرالية فى مهن مختارة

اسم المجموعة والسلسلة	عدد العاملين	اسم المجموعة والسلسلة	عدد العاملين
العلوم الاجتماعية وعلم النفس والخدمات	٩٦٩٣	الهندسة..	٤٦٦٨٦
اقتصاديات الأعمال ...	١٢١٩	الهندسة العامة.	٢٧٧٣
اقتصاديات الزراعة	٥٨٨	هندسة أمن	٥١٦
الشئون الخارجية	١١٣٦	هندسة مواد	٨٣٦
بحوث المخابرات العسكرية ...	٨٩٤	هندسة معمارية	٥٧٠
علم النفس	٩٦٨	هندسه مدنية	٦٢٦٥
البحث الاجتماعى	١٤٤٥	هندسة تشييد	٣٤٥٠
علوم الحياة	١٥٣٨٨	هندسة هياكل	٩٨٠
علم الحشرات	٥١٥	هندسة هيدروليكية	١٩٤٩
علم الجراثيم	٥٨٤	هندسة مساحة ورسم خرائط .	١٦٣٢
علم الزراعة العامة... ...	٢٧٣٤	هندسة طرق رئيسية	٨١٤
علم وقاية التربة	٤٢٣٧	هندسة ميكانيكية	٦٠٤١
علم الغابات	٢١٨٣	هندسة عتاد	١٤٣٦
علم التربة	١٢٦٦	هندسة تصميم العتاد ...	٦٤٢
المحاسبة المالية	١٦١٩٦	هندسة كهربية	٤٦٧٦
محاسبة الأعمال	٥٤٧٤	هندسة الكترونية	٥٤٢١
المحاسبة الحكومية	٢٧٦٥	هندسة طيران	٨٤٩
تحصيل الإيرادات الداخلية ...	٧٧٠٤	هندسة جوية وبحوث وتطورات وتصميم	٥٧٤
الطب العام والمستشفيات والاسنان والصحة العامة ...	٢٨١٠٧	هندسة بحرية	٦٣٦
		هندسة معمارية بحرية	١٢٣٩
طبيب صحة	٥٠٢٠	هندسة زراعية	٨٤٩
ممرضة	١٨٤٤٦	هندسة كيماوية	١٠٩٣

اسم المجموعة والسلسلة	عدد العاملين
أخصائى تغذيـة	٩٢٢
أخصائى العلاج المهنى... ...	٥١٨
أخصائى العلاج الجسمى	٨٤٦
صيدلى	٥٢٤
طبيب أسنان	١٠٨٠
علوم بيطريـة	١٨٦٤
تفتيش بيطرى على الدواب ...	٩٧٨
تفتيش بيطرى على اللحـوم...	٥١٣
العلوم الفيزيائيـة	١٦٣٤٦
علوم فزيائية (لم تسجل فى مكان آخر	١٨٠٦
إدارة العلوم الفيزيائية. ...	٥١٧
الفيزيـاء	٣٠٦٧
البحوث الالكترونية والتطورات والاختبارات	١٩٠١
الكيمياء	٤٣٤٦
التعديـن	٥٢٥
المترولوجيـا	١٧٩٧
الجيولوجيـا	١٢١١
التكنولوجيـا	٧٨٩

اسم المجموعة والسلسلة	عدد العاملين
هندسة صناعيـة	٨٧٦
الشئون القانونية وفروعها ..	١١٧٨٤
نائب تحقيق	٢٨٥٣
مساعد قانونى...	٧٢٩
قضائى	٢٣٩٤
نائب مستشار	٤٠٤٩
نائب عـام	٥٢٣
الفنون الجميلة والتطبيقية ...	١٢٠٧
العمـارة	٨٢١
حق النشر وبراءة الاختراع والعلامة التجاريـة	١١٦٤
فحص الاختراع	٨٣٥
المكتبة والمحفوظات	١٩٩٢
المكتبـة	١٧١٩
الرياضـة والإحصاء	٤٤٤٧
الرياضـة	١٢٤٩
الإحصـاء	٢٠٣٨
التسجيل الرمزى	١١١١
التعلـيم	٦٠٣٤
التعليم والتدريب	٥٦٣١

المصدر — لجنـة تنظيم الاداة الحكومية — الأفراد والخـدمة المدنية (واشنجتون ١٩٥٥) ص ١٤ — ١٥ .

التنفيذى الذى يشمل البرنامج جميعه . ولكل من هذه الاتجاهات مكانة بالنسبة للتحليل الواضح لأغراض الدراسة ، ولكن ليس هناك من بين هذه الاتجاهات ما يعتبر كافيا بذاته .

وعلى ذلك فنوع الدراسة الذى نفضله فى هذا الكتاب هو النوع الوظيفى الذى نعنى به النظر الى الادارة العامة كعملية مشتركة فى جميع المستويات الحكومية . ونحن نهتم بالادارة لذاتها مع الاعتماد فى التوضيح على عديد من المواقف وتركيز الاهتمام على الناحيتين العالمية والمحدودة كلتيهما ، ولكن الادارة الفدرالية تنال اهتماما خاصا باعتبارها أكبرها وأكثرها شمولا . وتساعد هذه الطريقة الوظيفية فى وضع الأساس لفلسفة عامة فى الادارة ، وتؤكد فى نفس الوقت العلاقات وتهتم بالمواقف الفعلية . وفضلا عن ذلك فانه من المقترح أن يخصص وقت أطول مما يخصص عادة للوظائف الخطبة فى الحكومة وللطرق التى يستخدمها الموظفون التنفيذيون فى تأدية عملهم اليومى، وذلك لكى نبين أن السياسة تنتشر خلال الادارة الحكومية ولنؤكد الاهتمام بالعلاقات ولنهتم بالنظرية والمبدأ فى نهج يتمشى مع المنطق الى أبعد حـد فى هذه المرحلة من تطور نظام الادارة . وفوق ذلك ومما له نفس الأهميـة على الأقل ، اننا نأمل أن ننقل ما قد يسمى الاحساس بالادارة بكل ما فيها من تعقيدات واخفاق للادارى وكذلك بكل ما تضفيه من أنواع الرضا .

والخلاصة على عكس الانطباع الذى يبـــدو فى بعض الأحيان — فان الادارة لا تقتصر على تيسير أعمال الحكومة بتوفير جو ملائم يستطيع فيه الأفراد أن يعملوا ويصلوا الى موازنة بين القوى وابتكار موازنة للقوى والطرق الخفية التى تستخدمها المؤسسات أو اتباع طريق الروتين وأدنى مقاومة . بل ان الادارة العامة أبعد ما تكون عن أن تكون عديمة اللون متلبدة وتقليدية تخيب الآمال غالبا ، وأنها تمثل النجاح فى الوصول الى الحركة المستديمة، ولكنها تحد يبرز يوميا ويتمثل فى الحاجة الى حل المشكلات الانسانية والاجتماعية والفنية والسياسية من جميع الأنواع حتى تنشىء استراتيجية ناجحة وتحقق أهدافا جديرة بالسعى اليها . والحقيقة المتبلجة هى أنه لا المنشآت الحرة ، ولا الحرية ذاتها ، يمكن أن تقوم فى العالم الحديث الا اذا كانت الحكومة تدار بنجاح مقبول وقادرة على أن تعالج الصـعوبات الأساسية الشائعة بمجرد أن تبدو فى المجتمع . فالمنشأة الحرة والحكومة الديمقراطية لا تنفصلان ، وللحكومة وظائف أساسية لا يمكن أن تنجح الا اذا نجحت الادارة فى النهـــوض بها كاملة بأقل درجة من الارتباك وأقل قدر ممكن من تقييد حرية المواطن . وعلى ذلك فان الادارة تتعرض لتحديات تكاد تكون أهم مما يتعرض له أى مجال آخر من مجالات الجهد الانسانى فى المجتمع الحديث .

مراجع مختارة

Charlesworth, James C., *Governmental Administration* (New York, 1951). Stresses organization and personnel.

Graves, W. Brooke, *Public Administration in a Democratic Society* (Boston, 1950). Stresses organization, personnel, and finance.

Gulick, Luther H., and L. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration* (New York, 1937).

Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1949). Contains a wide range of selected readings.

Millett, John D., *Management in the Public Service* (New York, 1954). Deals with the conceptual base.

Morstein Marx, Fritz (ed.), *Elements of Public Administration* (New York, 1946).

Pfiffner, John M., and R.V. Presthus, *Public Administration* (3d ed., New York 1953). Contains sections on administrative law, work procedure, and public relations.

Simon, Herbert A., Donald S. Smithburg, and Victor A. Thompson, *Public Administration* (New York, 1950). Emphasizes the social psychology approach to government administration.

White, Leonard D., *Introduction to the Study of Administration* (4th ed., New York, 1955). One of the earliest textobbks in the field; stresses personnel administration.

Willoughby. W.F., *Principles of Public Administration* (Baltimore, 1927). One of the earliest textoboks in the field.

introduction to scientific management

Fayol, Henri, *Industrial and General Administration* (London, 1930).

Taylor, Frederick, *The Principles of Scientific Management* (New York, 1947). By the founder of the scientific management movement.

Taylor Society, *Scientific Management in American Industry* (New York, 1929).

Urwick, L. (ed.), *The Elements of Administration* (New York, 1943).

MANAGEMENS AS HUMAN RELATIONS

Dubin, Robert, *Human Relations in Administration* (New York, 1951).

Hoslett, Schuyler Dean (ed.), *Human Factors in Management* (rev. ed., New York, 1951).

Leighton, Alexander H., *The Governing of Men* (Princeton, N.J., 1945). A case study from which interesting principles are deduced.

—, *Human Relations in a Changing World* (New York, (1949.

Mayo, Elton, *The Human Problems of an Industrial Civilization* (2d ed., Cambridge. Mass., 1946). By a member of the staff of the Harvard Business School.

—, *The Social Problems of an Industrial Civilization* (Cambridge, Mass., 1945).

Metcalf, Henry C., and L. Urwick (eds.), *Dynamic Administration* New York, 1941). The collected papers of Mary Parker Follett.

Small Business Administration, *Human Relations in Small Industry* Washington, D.C., 1954).

The Study of Administration Greer, Sarah, A Bibliography of Public Administration (New York, 1933). Library of Congress, Legislative Reference Service, "Public Administration: A Comprehensive Bibliography on Public Administration in the United States" (mimeo., Washing-ton, D.C., 1950).

Public Administration Service, *Source Materials in Public Aadministration* (Chicago, 1948).

Rogers, William C., *International Administration: A Bibliography* (Chicago, 1945).

Seckler-Hudson, C., *Bibliogaphy on Public Administration—Annotated* (Washington, D.C., 1949).

Thompkins, Doroth C., *Materials for the Study of the Federal Government* (Chicago, 1948).

United States Bureau of the Budget, *Reorganization of the Executive Branch of the Federal Government: An Annotated Bebliography* (Washington, D.C., 1947).

Waldo, Dwight, *The Study of Public Administration* (New York: Doubleday Short Studies in Political Science, 1955).

PROFESSIONAL JOURNALS

American Political Science Review (quarterly), published by the American Political Science Association.

National Municipal Review (monthly), published by the National Municipal League.

Public Administration (quarterly), published by the Royal Institute of Public Administration in Great Britain.

Public Administration Review (auarterly), published by the American Society for Public Administratioh.

Public Management (monthly), published by the International City Managers, Association.

٢
الوضـــع القـــانونى

ماهى المسئولية الادارية التى يتحملهـا رئيس الهيئة التنفيذية فى الحكومة ؟ وكيف يبدو التشكيل الادارى فيها ؟ وما هى أنواع البرامج التى تديرها ؟ وهل تحول الاهتمام فى برامج الحكومة خلال العشرية المـاضية او نحوها ؟ ان الاجابة عن هذه الأسئلة تكون الخلفية التى تبدو العملية الادارية فى الحكومة من خلالها فى منظرها الصحيح .

الرئيس التنفيـذى

ان ما ينص عليه الدستور الفيدرالى الأمريكى من أن « السـلطة التنفيذية تتمثل فى رئيس الولايات المتحدة ... » وأن الرئيس « ... سوف يرعى تنفيذ القوانين بأمانة .. » يبدو وكأنه يشير الى أن كل شىء يتعلق بالادارة فى الحكومة هو مسئولية الرئيس التنفيذى ، وأن الادارة يمكن أن تتميز بوضوح عن الوظائف التشريعية والقضائية للحكومة . ولكن كل من تجاوز السـطح وأنعم النظر الى الحكومة الأمريكية ، يدرك أن هذا ليس حقا . وينبغى أن نفهم الأسباب :

١ ــ تطمس العملية السياسية فى جميع مستويات الحكومة الخطوط التى تفصل الهيئة التشريعية عن التنفيذية ، وبذلك فانها تطمس أيضـا مسئولياتهما . وكما ذكرنا من قبل فان العامل الأول فى تشكيل السياسة العامة هم أصحاب المصالح الذين يوجهون اهتمامهم الى كل من الهيئة التشريعية والتنفيذية (١) . ففى مراحل اعداد واعتماد وتنفيذ التشريعات تحاول كل مجموعة من أصحاب المصالح (وهناك آلاف من هذه المجموعات) أن تقدم ما سوف يكون فى صالحها وتعرقل ما قد يضر بها . وعلى ذلك فان القوى التى تطلقها جماعات أصحاب المصالح تقرب بين عمل الهيئتين التشريعية والتنفيذية بدلا من الفصل بينهما كما يدل عليه المفهوم الظاهر لمبدأ الفصل بين السلطات .

(١) دافيد ب . ترومان ــ العملية الحكومية (نيويورك ــ ١٩٥١) .

٢ ــ فكل من الرئيس والمحافظين فى ظل الدستور الفيدرالى ودساتير الولايات سلطات تشريعية هامة وتدخل الجهاز التنفيذى فى عملية وضـع القوانين . وتقرر المادة الثانية من الفصل الثالث من الدستور الفيدرالى : أن الرئيس « عليه أن يقدم بين وقت وآخر الى المجلس التشريعى بيانات عن حالة الاتحاد ، ويقترح بحث الاجراءات التى يرى أنها ضرورية ومطلوبة . » فاذا ما استفاد رئيس قوى من هذه السلطة فسوف يصل بذلك الى قيادة المجلس التشريعى بالاضافة الى أنه قد يعترض على أعماله ويدعو لاجتماعات خاصة للمجلس ويقوم فعلا بالتشريع عن ط نق الأوامر التنفيذية بناء على السلطة المخولة له من المجلس التشريعى .

ويتمتع حكام الولايات بامتيازات مشابهة ولو أنها لا تستند الى أسس موحدة فى جميع الولايات ــ ويتوقف ذلك الى حد كبير كما هو الشأن فى واشنطون على مقدرة ورغبة الحاكم فى أن ينهض بدور كبير فى وضـع والتصديق على التشريعات . ويبلغ التباين مدى أكبر فى المدن ، ففى ظل نظام العمدة الضعيف فى حكومة المدينة لا يكون للعمدة الا سلطات ضئيلة وواجبات شرفية الى حد كبير ومن ناحية أخرى فان سلطات العمـدة فى نظام العمدة القوى قد تكون شبيهة بسلطات الحاكم . ويختص مجلس المدينة بسلطة التشريع فى نظام مدير المدينة بيد أن النفوذ الادارى لهذا المدير اكبر نسبيا من نفوذ العمد فى الأشكال الأخرى لحكومة المدينة .

٣ ــ يملك الكونجرس ومجالس الولايات سلطات ادارية هامة يغلب أن تكون فى المعتاد من سلطات الرئيس التنفيذى فى الحكومات القومية الأخرى . فالكونجرس يملك ــ بحكم قانونه ــ تحـديد الهيكل التنظيمى للجهـاز التنفيذى ، يملك سلطة الرقابة على اعتماداته ، ويستطيع أن ينشىء ــ وقد انشأ فعلا ــ أجهزة تتبعه مباشرة أو تحتل مكانا فى منطقة حرام بين الهيئة التشريعية والتنفيذية ، كما يملك مجلس الشيوخ حق التفتيش على الأجهزة التنفيذية عندما يرغب فى ذلك . وفوق ذلك فان وظيفة المراجعة المحاسبية فى الحكومة التى يقوم بها ديوان المحاسبة العامة يشار اليها عادة على أنها « كلب الحراسة » التابع للكونجرس ، كما أن لجنة الخدمة المدنية تعتبر جهاز وصاية من الكونجرس بقدر ما هى وصاية من رئيس الجمهورية .

ويتمتع الكثير من المجالس التشريعية فى الولايات بامتيازات وسلطات شبيهة تتمسك بها مما يؤدى الى تشتت السلطة بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية فى هذا المستوى أيضا . وهنا يبلغ التنوع فى النمط درجة تجعل من كل ولاية حالة مفردة . كما أنه فى نطاق المدن تبلغ الصورة نفس درجة

التنوع فتختلف من السلطة الواضحة التحديد فى حالة رئيس البلدية الى السلطة البالغة التشتت فى حالة نمط العمدة الضعيف من الحكومة .

٤ ــ ويختص رئيس الجمهورية بعدد كبير من الوظائف غير الادارية لدرجة يغلب معها ألا تحظى وظائفه الادارية الا بأقل مما تستحق من اهتمامه، وينتج عن ذلك أن تكون قيادته أقل حزما مما ينبغى . فالرئيس هو قائد الحزب ورمز الوحدة القومية ، والقائد التشريعى وواضع السياسة الخارجية والقائد الأعلى للقوات المسلحة مانح العفو والرئيس الفخرى للأمة. وتخلق هذه الالتزامات العديدة التى تزحم وقته مشكلة من أعقد مشكلات الادارة العليا ، ونظرا لأن الدستور الاتحادى يعفى حكام الولايات ورؤساء المدن من أية مسئولية عن الشئون الخارجية وشئون القوات المسلحة فانهم لا يتحملون الا قليلا من الواجبات البعيدة عن الادارة . ومع ذلك فان واجباتهم التشريعية والشرفية تحول جزءا كبيرا من وقتهم بعيدا عن الوظيفة الادارية .

ونتيجة لهذه العوامل الأربعة الرئيسية فانه يندر أن تمثل خريطة تبين أجزاء ما يطلق عليه الجهاز التنفيذى فى الحكومة صورة كاملة ودقيقة للادارة العامة كما تعمل فعلا فى الولايات المتحدة ؛ اذ يقوم الاداريون بدور كبير ومتزايد فى تشكيل التشريع بينما يتمسك الكونجرس والهيئات التشريعية فى الولايات باصرار بسلطاتهم الادارية مما يقلل من سلطة الرئيس التنفيذى ، وفوق ذلك يضعف من قيادته ، ومن ثم فان الادارة العامة الناجحة فى الولايات المتحدة تنطوى على قدر عظيم من التعاون بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية يزيد عما يحدث فى أى أمة أخرى بالرغم من المفهوم الظاهرى لمبدأ فصل السلطات .

تشكيل الادارة :

هناك مستويان للادارة هما الادارة العليا (تسمى أيضا المستوى الأعلى) والادارة التنفيذية . فالادارة العليا هى تلك التى تحيط برئيس السلطة التنفيذية (٢) . ففى حالة رئيس الجمهورية تتكون الادارة العليا من مجلس وزرائه وأية أجهزة استشارية تابعة تقدم عملها له مباشرة . ويتكون مجلس الوزراء من وزراء الوزارات التنفيذية العشر المعتادة فى الحكومة الفيدرالية، ولكن يجوز أن يحضر اجتماعاته بصفة منتظمة نوعا رؤساء هيئات كبرى

---

(٢) انظر الجزء الثانى .

معينة أو غيرهم من المستشارين الذين يعول عليهم . وأجهزة المشورة هى تلك التى تقدم الرأى والمعونة والخدمات الى ما تسمى الادارات الخطية التى هى هيئات العمل أو التنفيذ فى الحكومة والتى تقع فى خط السلطة الرأسى والتى تتعامل فى المستوى الأدنى مع المواطنين مباشرة . وتعمل الوحدات الاستشارية فى مجالات الأفراد والتخطيط والميزانية والعلاقات العامة والفتوى القانونية ومثل ذلك ، وكل هذه خدمات تحتاج اليها الوحدات التنفيذية كما أنها تحيط الرئيس التنفيذى أيضا وبصفة مستمرة بما تنهض به الادارات التنفيذية .

ويمكن أن توجد الهيئات الاستشارية فى أى مستوى من التسلسل الرياسى فى الحكومة وما زال الرأى فى بحوث الادارة العامة لم يستقر بعد على ما اذا كان ينبغى أن تركز هذه الهيئات فى القمة أو توزع على نطاق متسع فى جميع أرجاء التشكيل الادارى فى الحكومة . فان ادارة الميزانية التى تقع فى الحكومة الاتحادية فى المكتب التنفيذى لرئيس الجمهورية مثال على وحدة استشارية تقع فى المستوى الأعلى . وفوق ذلك فان كل وزارة تنفيذية وهيئة مستقلة لها وحدة مالية خاصة بها تقوم بعملية الميزانية كاحدى وظائفها بينما تقع لجنة الخدمة المدنية من ناحية أخرى فى مستوى أدنى من المكتب التنفيذى لرئيس الجمهورية كما أن لكل جهاز تنفيذى وحدة خاصة به لادارة شئون الأفراد .

ويبدأ مستوى التنفيذ فى الادارة بعمل الوزارات التنفيذية النظامية وعدد الوزارات فى الحكومة الفيدرالية الآن عشر (٣) . وقد أنشأ الكونجرس الأول وزارات الشئون الخارجية والحرب (الدفاع) والخزانة وكل منها برئاسة وزير . ثم انشئت وزارتان أخريان يرأس احداهما المدير العام للبريد (وزارة البريد) ويرأس الأخرى المدير العام (العدل) . واستمرت الحال كذلك الى ما بعد الحرب الأهلية . ثم ارتبطت الموجة الثانية من التوسع اساسا بالوظائف الاقتصادية ، فأنشئت وزارات الداخلية والزراعة والتجارة والعمل على هذا الترتيب . وأخرى الوزارات واحدثها نشأة هى وزارة الصحة والتعليم والخدمات التى لم تنشأ حتى سنة ١٩٥٣ ، ولو أنه كان هناك نشاط كبير للقيام بمثل هذه الحركة استمر عشر سنوات أو نحوها . قبل هذا التاريخ .

كما تشمل الوزارات النظامية المعتادة بدورها مستويين أيضا للادارة :

---

(٣) انظر الفصل التاسع .

المركز الرئيسى فى واشنطون ويختص بشئون المستوى الأعلى ، ثم الوحدات التى تعمل فى الميدان الذى يضم نحو ٩٠ فى المائة من أفراد الحكومة الفيدرالية الذين ينهضون بالتنفيذ . وتوجد فى المراكز الرئيسية هيئات مشورة تشبه هيئات المشورة فى رياسة الجمهورية وتسمى الوحدات الرئيسية ادارات او أقساما ، ويشمل المستوى الأدنى فروعا أو وحدات فرعية ، والمكاتب الميدانية تمثل مفهومين أحدهما جغرافى والآخر تشكيلى : فبينما هى منفصلة جغرافيا عن الرياسة فانها من حيث التشكيل اكثر الوحدات أهمية فى المنشأة جميعها لأنه عن طريقها يتخذ العمل سبيله الى الانجاز .

واذا كان هذا هو كل التشكيل الادارى للحكومة لكان هـذا الحجم ضئيلا ، ولكن الأمر ليس كذلك ، اذ توجد الهيئات المستقلة التى تشبه الوزارات من حيث الحجم والتنظيم ، ولكنها لا تتمتع بالمركز الوزارى(٤) . وهناك أيضا المجالس واللجان(٥) والمؤسسات الحكومية (٦) الكثيرة العدد الكبيرة الأهمية . وأقدم اللجان التنسيقية الكبرى هى لجنة التجارة بين الولايات التى أنشئت سنة ١٨٨٧ لتنظيم السكك الحديدية والتى تكاد تتساوى نتيجة لما أضيف اليها من وظائف فى الحجم والأهمية مع بعض الوزارات النظامية . وكانت أول مؤسسة اتحادية (خلاف البنوك الأهلية فى عهد جاكسون) هى شركة سكك حديد بناما التى استولت عليها الولايات المتحدة سنة ١٩٠٣ .

وتمثل المجالس واللجان تزايد اهتمام الحكومة بالحياة الاقتصادية والرفاهية الاجتماعية للأمة ، وهما تتشابهان كذلك فى جماعية الادارة ، أما الوزارة المعتادة فلها رئيس مفرد . ويرجع علماء السياسة جزءا كبيرا من الاستقلال فى المركز الذى تتمتع به اللجان والمؤسسات العامة الى رغبة جماعات أصحاب المصالح فى أن تبقى قريبة منهم (٧) أو تحت تصرفهم على نحو ما يريدون . وكذلك يتحمل الكونجرس مسئولية عن هذا الاستقلال، لأن وظائف هذه الهيئات هى فى الغالب من الوظائف التى حاول الكونجرس أن ينهض بها بنفسه كما هى الحال بالنسبة لتحديد أجور النقل بالسكك الحديدية ، ثم لما أصبح العبء بالغ الضخامة وانشئت هيئة منفصلة للنهوض به ألحقت بالهيئة التشريعية بدلا من الهيئة التنفيذية ، وكان من

(٤) انظر الفصل التاسع .
(٥) انظر الفصل العاشر .
(٦) انظر الفصل الحادى عشر .
(٧) ترومان المرجع السابق ص ٤١٧ - ٤١٨ .

أثر هذا الذى عرف بالسلطة الرابعة فى الحكومة أن الارتباك فى خطوط السلطة بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية كان ارتباطا كبيرا ، وضعف مبدأ فصل السلطات والصعوبة البالغة فى تتبع خطوط السلطة والتأثير فى الادارة العامة.

وقد حاولت لجان خارجية من الخبراء ثلاث مرات فى السنين الأخيرة ـ بنـــاء على رغبة رئيس الجمهورية ـ أن تعيد تنظيم الجهـــاز التنفيذى فى الحكومة الفيدرالية ، وان تجعل اجراءاته ، وكذلك علاقاته مع الكونجرس، تسير على أساس منطقى . وهذه اللجان هى :

١ ـ اللجنة الرياسية للادارة العليا (لجنة براونلو) التى عينها الرئيس روزفلت فى سنة ١٩٣٧ وقدمت تقريرها فى سنة ١٩٣٩ . وقد حاولت أن تدعم الرياسة بتوسيع مدى الاشراف الادارى للرئيس ومستشاريه ، وحجم الادارات التابعة له بطريقة تسهل النهوض بكثير من واجباته عن طريق مكتب تنفيذى يتبع الرئيس رسميا . ولم يقتصر هذا المكتب على أن يضم الموظفين التابعين للرئيس مباشرة ، بل انه ضم كذلك عددا من المستشارين فى وحدات للتخطيط ورسم السياسة . ودرست لجنة براونلو كذلك سياسة الأفراد والميزانية والهيئات المستقلة وقدرا كبيرا من المناشط الوظيفية .

٢ ـ لجنة تنظيم الاداة التنفيذية فى الحكومة (لجنة هوفر الأولى) التى عينها الرئيس ترومان برياسة الرئيس السابق هربرت هوفر فى سنة ١٩٤٧ ، وقدمت تقريرها فى سنة ١٩٤٩ ، وقد كان مجال دراسة هذه اللجنة هو فى واقع الأمر نفس مجال دراسة لجنة براونلو .

٣ ـ لجنة هوفر الثانية التى عينها الرئيس ايزنهاور فى سنة ١٩٥٣ ، وقدمت تقريرها فى سنة ١٩٥٥ . وكان اهتمامها الأساسى بمسائل السياسة بالنسبة لصواب القيام ببعض وظائف الحكومة الاتحادية أو التخلى عنها والعلاقة بين الوظائف التى تستبقى ، ولم يكن اهتمام هذه اللجنة بالمسائل التنظيمية الا عارضا .

وسوف تسنح الفرصة للاشارة مرات عديدة فى الفصول التالية الى هذه اللجان الثلاث لاعادة التنظيم ، والى أعمالها وما أنجزته وقدمته من مبـــادىء فى الادارة العامة (٨) .

ويسير التنظيم الادارى فى مستوى الولاية والمدينة على نمط التنظيم الفيدرالى الى درجة كبيرة اذ يشمل وزارات نظـــامية ذات رياســـة فردية تتكون من أقسام وفروع ووحدات فرعية وما أشبه ذلك وكذلك هيئات

(٨) انظر الفصل الرابع عشر .

مستقلة ومجالس ولجان ومؤسسات عامة . الا أن هناك نقطة خلاف ؛ هى أنه يتوافر لحكومات الولايات عدد اكبر من الهيئات شبه المستقلة بالنسبة لحجمها عن الحال فى الحكومة الفيدرالية ، كما أن سلطة المحافظ عليها أقل فى المعتاد حتى عن سلطة رئيس الجمهورية على الهيئات الشبيهة فى المستوى الفيدرالى . وفرق ثان هو أن الشعب لا ينتخب فى الهيئة التنفيذية الفيدرالية غير رئيس الجمهورية بينما فى الولايات ينتخب بالاضافة الى المحافظ بعض رؤساء هيئات الولاية أيضا ، وهذا يقلل من سلطة ومسئولية المحافظ عن ادارة الجهاز التنفيذى فى هذا المستوى .

ولم تذهب الولايات بصفة عامة فى مسألة اعادة التنظيم الى الأبعاد التى ذهبت اليها الحكومة الفيدرالية فى دراسة المشكلة ، ولكنها حققت بعض النجاح فى هذا الشأن ومع ذلك فان سجل التقدم أكبر بين المدن اذ انه لقربها من الشعب قد وجه لحكوماتها الكثير من الاهتمام فى العشريات القليلة الماضية ، ونتج عن ذلك أن رئيس المدينة اختفى فى واقع الأمر وأصبح نمط حكومة العمدة الضعيف أقل ذيوعا عما كان عليه من قبل ، وأخذ نمط مدير المدينة فى الحكومة الذى فى ظله يتمتع المدير بنوع من الرقابة الموحدة يتزايد .

البرامج الادارية فى الحكومة :

يقول « الكسندر ليتون » : ان « المجتمع الادارى هو دائما جزء من أنماط القيادة والسلطة فى التنظيم الاجتماعى للمجتمع الذى يعمل فيه »(٩) وقد نمت الوظائف الادارية بسبب نمو المجتمع فى الحجم والتعقيد وتزايد احتياجاته كما أن تحديات الحروب والكساد والرغبات الديموقراطية للشعب فى أن يرفع مستوى معيشته والحاجة الى التلاؤم مع المستحدثات التكنولوجية ، كل هذه العوامل وغيرها كثير أحدثتها جماعات الضغط هى سبب النمو السريع للحكومة فى العقد الماضى . فقد زاد الانفاق الفيدرالى من ٦ر٤ بلايين دولار فى سنة ١٩٣٢ ، الى أكثر من سبعين بليون دولار فى سنة ١٩٥٦ . واذا اخذنا مثالا آخر فان الحكومة الفيدرالية أنفقت ١٢٥ مليون دولار فى سنة ١٩٣٧ على البحوث منها ٥٠ مليون دولار ، مصدرها اعتمادات الاعانة . ثم تزايدت المبالغ المخصصة للبحوث حتى بلغت فى سنة ١٩٥٢ أكثر من ٢ بليون دولار فى السنة . وقد استغل أكثر من نصف هذا المبلغ فى دراسات النشاط الذرى والديناميكا الهوائية المتصلة بأغراض الدفاع القومى .

(٩) الكسندر ليتون « حكم الافراد » (برنستون نيوجرسى ١٩٤٦) ص ٣٤٣ .

والواقع أن التطورات الجديدة فى مسئوليات الحكومة كانت دراميـة لدرجة أصبح معها الوصول الى نظرة هادئة سليمة لوظيفتها الكلية أمرا تتزايد صعوبته ، ورغم ذلك فان هذا ما ينبغى أن نسعى الى تحقيقه على نحو ما لأسباب عديدة هى : أن الشكل الجانبى لما تنهض به الحكومة يبين السبب فى أن التنظيم الادارى أصبح على هذه الدرجة من التعقيد ، كما أن هذه النظرة تدعم الحقيقة فى أن نوع الوظيفة يؤثر فى نمط التنظيم الادارى المطلوب ويبين مدى اتساع مجال عمل جماعات الضغط ويوضح مدى الصعوبة التى يتعرض لها الرئيس التنفيذى فى محاولته الاشراف بنفسه وبصـفة مستمرة على منشأة يمثل هـذا الاتساع الضخم ويقدم فكرة عن مجـال مناشط الحكومة للذين لهم اهتمام وظيفى فى الخدمة الحكومية • وأخيرا فان مثل هذا الشكل الجانبى سوف يؤكد حقيقة الادارة ، وهى أنها مادية كما أنها اجرائية ، وأنها تهتم بمجموعات من المعرفة مثل الطب والهندسة كما أنها تعالج موضوعات مثل كيف تنظم وتعين الأفراد وتدير هيئة عامة .

ووظيفة الحكومة ذات الجوانب الأربعة هى توفير الحمـاية والمساعدة والضبط والخدمات المباشرة للمواطنين والمجتمع • وتعتمد الدرجة التى تؤدى بها حكومة معينة هذه الوظائف على حجمها وعلى مستواها فى تدرج الحكومات ، كأن تكون حكومة بلدية صـغيرة مثلا ، أو حكومة ولاية كبيرة ، أو الحكومة الفيدرالية نفسها • وفوق ذلك فانه فى ظل الدستور الاتحـادى تختص الحكومة الفيدرالية بمسئوليات معينة ـ مثل العلاقات الخـارجية وصك النقود ـ ولا تخول لحكومات الولايات أو الحكومات المحلية •

والبرامج الادارية للحكومة تتجمع فى الأقسام الأربعة التى ذكرناها بالكيفية التالية :

١ ـ الحمـاية :

الشئون الخارجية تقوم بها وزارة الخارجية والسفارات فى عواصـم البلاد الأجنبية والقناصل فى المدن الكبيرة من البلاد الأجنبية .

الدفاع القومى تقوم به وزارة الدفاع بأقسامها الثلاثة المتكاملة والحرس القـومى •

حكم الأراضى المحتلة عندما يتطلب الأمر ذلك .

الرقابة على ممتلكات العدو وممتلكات العدو المصادرة فى وقت الحرب.

الرقابة على التخريب عن طريق مكتب المخابرات الفيدرالى والهيئات الخاصة الأخرى التى تنشأ لأغراض محددة حسب الحاجة •

الرقابة على الاخلال بالنظام فى الداخل بواسطة الشرطة المحلية ، وشرطة الولاية ، والحرس القومى .

برامج الدفاع المدنى .

التعبئة الصناعية فى وقت الحرب .

الصحة عن طريق برامج الصحة العامة وتحريم الأغذية والعقاقير الخطرة وغير النقية .

التكافل عن طريق التأمين الاجتماعى والاغاثة المباشرة عند الحاجة .

الرقابة على أوبئة النبات وأمراض الحيوان عن طريق وحدات وزارة الزراعـــة .

ادارات الحريق فى مستوى البلديات والمناطق الخاصة .

ادارات الشرطة ، وتشمل مراقبة المرور فى مستوى البلدية والولاية .

نظام العقوبات : السجون والتعهد والمراقبة .

وظائف عارضة مثل الوقاية من الحوادث الجوية ومثل وقاية سكان المدن بالعمل على الاقلال من الدخان والضوضاء .

٢ ــ تقديم المساعدة الى :

مواطنى الولايات المتحدة الذين يسافرون أو يقيمون فى دول أخرى .

الأمم الصديقة والحليفة ، وبخاصة فى وقت الحرب .

المنظمات الدولية مثل هيئة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة فى ميادين التغذية والصحة والمساعدات الفنية وأمثالها .

الاقتصاد القومى بصفة عامة عن طريق الرقابة على النقد وادارة المحاكم وما يشبه ذلك العمل ــ عن طريق البحوث وتحديد معايير العمل وبرامج التلمذة الصناعية وخدمات التوظيف وتعويض البطالة وأجور العمـــال وخدمات المصالحة والوساطة .

الزراعة ــ عن طريق البحوث ودعم الأســعار والتوسع فى الارشاد (مدارس الزراعة والمندوبين فى المقاطعات) والارشاد المنزلى والمحافظة على التربة وتقديم خدمات الغابات والأخشاب الى الفلاح والتسهيلات الائتمانية الخاصـــة .

النقل ــ عن طريق تقديم الاعانات المالية للناقلات .

الصناعة والتجارة ــ عن طريق البحوث وتقديم البيانات والتسهيلات الائتمانية للمشروعات الصغيرة .

المهن ــ عن طريق الخدمات التعليمية والبحوث وتقديم البيانات .

المؤلفين والمخترعين عن طريق قوانين حقوق النشر والاختراع .
النساء والأطفال ــ عن طريق برامج المساعدة الخاصة والمزايا الضريبية.
المحرومين ماليا ــ عن طريق اعانة الشيخوخة والاعانة المباشرة عند الحاجة .
العجزة ــ عن طريق مساعدات خاصة وبرامج تأهيل وامتيازات ضريبية (مثل ما يقدم للكفيف) .

٣ ــ تنظيم :

الهجرة والتوطين .
الحجر الصحى لمنع انتشار المرض من الأمم الأخرى .
الجمارك ومنع التهريب .
التجارة الدولية والتعريفة .
النقد .
البنوك وأسعار الفائدة .
سوق الأوراق المالية وأسواق السلع .
المرافق العامة بما فى ذلك القوى الكهربية والغاز الطبيعى والمواصلات (التلغراف والتليفون والاذاعة الصوتية والاذاعة الصوتية الضوئية) .
النقل بما فى ذلك السكك الحديدية والمركبات والمقطورات وناقلات البضائع والطرق المائية الداخلية والنقل بالمراكب الساحلية والبحرية التجارية والخطوط الجوية .
العمل المنظم عن طريق مجلس العلاقات العمالية القومية وتشريع الأجر بالساعة ومراقبة الأجور فى زمن الحرب .
الأمن الصناعى .
الموازين والمقاييس .
التكتلات الصناعية عن طريق تنفيذ مقاومة الاحتكار .
ممارسة التجارة عن طريق لجنة التجارة الفيدرالية .
الالتحاق بالمهن وآداب السلوك المهنية .
نظافة المنشآت العامة مثل المطاعم و « صالونات » الحلاقة .
لوائح الصحة العامة .
الأطعمة النقية والعقاقير والدهون .
صيانة الآداب عن طريق ادارة البريد الى درجة كبيرة والمجالس المحلية ومجالس الولاية للرقابة على الأفلام ومخازن المشروبات الروحية والحانات وغيرها .

٤ ـ **الخدمات المباشرة عن طريق :**

العديد من المنظمات الدولية التى تهتم بالخـــدمة البريدية والبرق والراديو ، ومثل ذلك المساعدات الفنية للأمم المتخلفة .

منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة .

تشغيل وصيانة المدارس العامة والمبانى والمراكز الحضرية والمكتبات والمتاحف والطرق والحدائق والملاعب والآثار التاريخية .

الخدمة البريدية .

ادارة ايرادات الحكومة والدين العام .

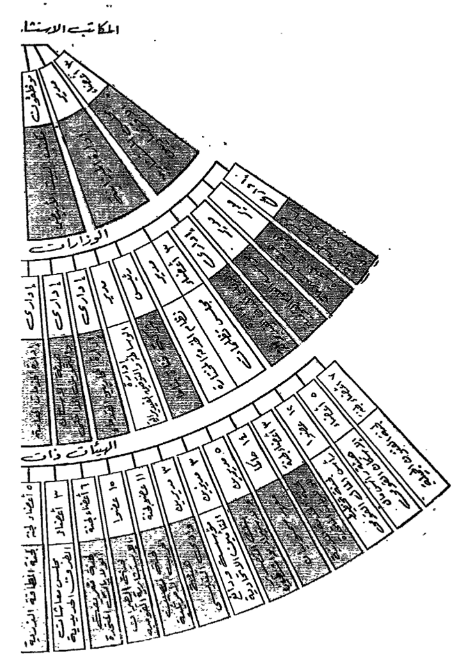
امتلاك وتشغيل (بصورة كاملة أو جزئية) وسائل النقل (المحلية بصفة خاصة) ، وتسهيلات الائتمان ، والعديد من المرافق العـــامة ، والاسكان العـام ، ومخازن المشروبات ، والمستشفيات ، ومؤسسات الأمراض العقلية ، والكليات والجامعات ، والسجون ، وغير ذلك .

وربما تحمل هذه القائمة للوظائف الادارية فى الحكومة بعض المعـــانى عن مدى تدخـــل بعض مستويات الحكومة فى الحيـــاة اليومية للمواطن وللمجتمع . ولكن الذى لم تنجح هذه القائمة فى ابرازه هو مدى ارتباط كل وظيفة بالكثير من الوظائف الأخرى . فموضوع كبير مثل الزراعة مثلا رغم أنه من الموضوعات التخصصية يحظى باهتمام مباشر من كثير من الهيئات الأخرى فى الحكومة : فادارة الصحة العامة تهتم بالتفتيش على اللحوم ، ويهتم برنامج المعونة الخارجية التابعة لوزارة الخارجية بفائض المحصولات الزراعية ، كما تهتم ادارة التعليم بمدارس الزراعة وادارة الغابات بالحدائق العامة ، وهذا جزء قليل من الأمثلة الكثيرة الواضحة . وتبين الخريطة المرافقة بصورة تخطيطية الطريقة التى تنتشر بها الوظيفة العامة ــ وهى فى هــذا المثال ادارة الشئون الخارجية ــ فى أجزاء التشكيل الحكومى جميعـــه . والأغلب أنه يمكن اظهار كل برنامج من برامج الحكومة الفيدرالية على أن له تشعبا مشابها . ومع أن امتداد البرامج الأخرى أقل الا أن العلاقات فى المستويات الأدنى من الحكومة هى ذاتها . والنتيجة هى شبكة من خطوط السلطة والمسئولية فى كل مستوى تتطلب أعلى أنواع المقدرة التنسيقية فى الموظف العام ولا يقتصر التنسيق على ما يضطلع به من برامج وغير ذلك من عمل يقع فى نطاق مستواه الحكومى ، ولكنها تتصل بالبرامج فى المستويات الأخرى فى نطاقه الجغرافى أو فى مجال تخصصه المهنى . لذا كان « روبرت م. ماك ايفر ، دقيقا عندما أطلق على أحد كتبه « نسيج الحكومة » (١٠) فلم يكن من المستطاع أن يجد وصفا أدق فى كلمات قليلة .

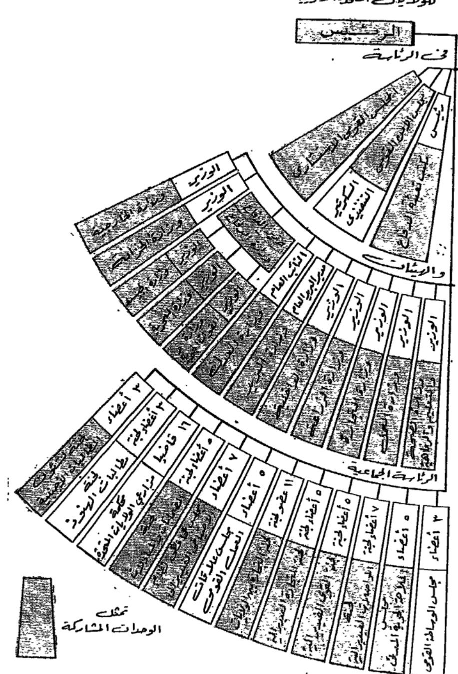
(١٠) د . م . ماك آيفر ــ « نسيج الحكومة » (نيويورك ١٩٤٧) .

الوحدات التنظيمية

التى تشارك فى إدارة السياسة الخارجية



مقتبس مع التعديل من لجنة تنظيم الجهـاز التنفيذى فى الحكوم
الحالى استنادا الى المعلومات الواردة فى الدليل التنظيمى لحكومة الولا
حصر تفصيلى كامل للوحدات التى تشارك فى ادارة السياسة الخارجي



الرفاهية العامة (واشنطون ١٩٤٩) ص ٢٤ . ومعدل حسب الوضع
المتحدة الأمريكية (١٩٥٧ ــ ١٩٥٨) ومنذ وضع تقرير لجنة هوفر لم يجر

الاهتمام المتغير فى الحكومة :

لا يكفى مجرد سرد الوظائف الحكومية فى جدول لاظهار علاقات الترابط بينها ، كما أنه لا يكفى أيضا فى ابراز درجة الاهتمام التى تضفى على مختلف أنواع الوظائف والطريقة التى يتغير بها مثل هذا الاهتمام مع تغير الظروف استجابة لمتطلبات جماعات الضغط وحاجات الأمة . فمنذ أقل من خمسين عاما حدث مثلا أن كان عمل الحكومة الفيدرالية يتضمن بصفة أساسية الحماية وتقديم مساعدات غير مجانية والقيام بالبحوث فى موضوعات تهم رجل الأعمال والفلاح وربة البيت ومجموعات أخرى من المواطنين . واليوم نجد الحكومة تنهض بكل هذه الوظائف ، وبخاصة الحماية ، بشكل أوسع من حيث المجال والانفاق ولكن الوظائف الاضافية لتنظيم ورقابة الاقتصاد وكذلك تقديم الخدمات المباشرة التى كان يظن فى وقت ما أنها تخرج عن نطاق المسئولية الحكومية قد حدث فيها توســـع أكبر . وعلى ذلك فان المكانة النسبية للبحوث قد انخفضت عن ذى قبل ، ولو أنها أضحت أضخم منها فى أى وقت مضى من حيث الحجم الكلى .

وهناك تغيير آخر فى هذا المجال ، فحيث كان الشأن فى الماضى أن تنهض الحكومة ببحوث كثيرة بنفسها فان الاتجاه اليوم يسير بشكل متزايد نحـو تمويل وتشجيع البحوث التى تنهض بها المؤسسات الخاصة . وعلى سبيل المثال فانه فى نهاية الحرب العالمية الثانية كانت الحكومة الفيدرالية تجـــرى نحو ٢٣ فى المائة من جميع البحوث وعمليات التطوير فى الأمة ، ويتكلف ذلك أكثر من ٢٥٠ مليون دولار ، وكانت تمول ما قيمته ٦٤٠ مليون دولار عن طريق اتفاقات تعاقدية مع مؤسسات خاصة وجامعات . ولم يمض على ذلك غير سبع سنوات حتى أصبحت الحكومة الفيدرالية لا تقوم الا بما يزيد قليلا على ١٧ فى المائة من مجموع البحوث والتطورات التى تجـــرى فى الدولة بتكاليف ٧٠٠ مليون دولار ، ولكنها كانت تقدم تمويلا قيمته ١٧٦٠ مليون دولار للبحوث التى تجريها المعاهد الخاصة ، وتنفق أغلب هذه الأموال على بحوث العلوم الطبيعية وتطبيقاتها حتى انه فى سنة ١٩٥٢ أصبح ٨٦ فى المائة من انفاق الحكومة الفيدرالية على البحوث مخصصا للطاقة الذرية والأعمال الحربية .

ولكن بالرغم من الأهمية الحالية للبحث فى الحكومة وازدهاره فانه قد تضاءل بعض الوقت خـــلال الثلاثينيات بسبب تزايد الاهتمام بالبرامج التنفيذية فى كثير من الميادين . ولا تجد هذه الحقيقة توضيحا أفضل مما يدل عليه العمل فى وزارة الزراعة الفيدرالية . فقد قادت هذه الوزارة قبل

الحرب العالمية الثانية جميع الوزارات الأخرى باعتبارها المركز الأساسى فى البحوث فى واشنطون وخصص لها ما يزيد على ثلث مجموع الانفاق المقرر لهذا الغرض . ومنذ هذا الوقت تحول الاهتمام كثيرا بحيث أصبح لوزارة الزراعة برامج تنفيذية فى كل من المجالات الأربعة المبينة من قبل فى هـذا الفصل . ويقدم پول ابلبى فى كتابه « الديمقراطية الكبيرة » فصلا وبابا عن هذه القصة التى لم تكتمل بعد ، ويختتمه بسؤال : « هل تتطور الحكومة الى درجة من الكبر بحيث لا يستطيع الانسان وحده أن يتصرف فيها ؟» ثم يجيب على تساؤله بأنه ينبغى أن تكون الحقيقة المؤكدة أنه « دون أى مساعدة خاصة ودون فهم جماهيرى شائع أو محدد فى حجم الواجب الحالى فقد قام البيروقراطيون بعمل أخاذ » (١١) .

ومن بين جميع البرامج التنفيذية لحكومة الولايات المتحدة فان أعظمها على الاطلاق هو برنامج الأمن القومى والدفاع . والواقع أن حقيقة العظمة فى هذا البرنامج تبلغ درجة لا يستطيع المواطن تقديرها ، اذ يخصص من الضرائب الفيدرالية لهذا البرنامج وحده قدرا يزيد على ما يخصص لكل البرامج الفيدرالية مجتمعة . فقد خصص فى ميزانية ١٩٥٨ الفيدرالية ٦١ فى المائة (٦ر٤٣ بليون دولار) « للأمن القومى الكبير » وهو ، عنوان شمل وزارة الدفاع والمساعدة والمساندة العسكرية والطاقة الذرية والتخزين والانتاج الدفاعى . وفوق ذلك فان نصيب البرامج الثلاثة الأخيرة كان صغيرا نسبيا (ولو أنه مع ذلك كان أكبر من مجموع الميزانية الفيدرالية لسنة ١٩٣٢) لم يزد على ٥ بلايين دولار ، أما ما خصص للقوات المسلحة فبلغ ٦ر٣٨ بليون دولار .

ولا تشمل هذه الأرقام الأموال المخصصة للتطوير الاقتصادى والفنى والنهوض بالشئون الخارجية والمخابرات الخارجية وتبادل أنواع النشاط (خصص لها فى ميزانية ١٩٥٨ مبلغ ٤ر٢ بليون دولار) كما أنها لا تشمل ما خصص للمحاربين القدماء (٥ بلايين دولار) التى هى بالضرورة مرحلة من اعتمادات برامج الأمن القومى للسنوات السابقة . وهى لا تشمل أيضا الفوائد على الدين العام (٧ر٤ بلايين دولار) التى يخدم الجزء الأكبر من الأمن القومى . واذا أخذنا هذه الأرقام الاضـافية فى الحسـبان فان نصيب — الأمن القومى فى الميزانية الفيدرالية لسنة ١٩٥٨ يصل مجموعه

(١١) بول هـ . ابلبى الديمقراطيـة الكبيرة (نيويورك ١٩٤٥) ص ٢٦ ، أنظر أيضا جون م . جاوس ، ليون ولـكوت . الادارة العـامة ووزارة الزراعة للولايات المتحدة (شيكاغو ١٩٤١) .

الى نحو ٨٠ فى المائة من مجموع الميزانية ، ولا يبقى بعد ذلك الا ٢٠ فى المائة لجميع الأغراض الأخـــرى بما فى ذلك : العمل ، والرفاهية ، والزراعة ، والموارد الطبيعية ، والتجارة ، والاسكان ، وادارة الحكومة ، والطوارىء •

ومن المفيد لادراك مقدار تحكم وتغلغل الحكومة الفيدرالية من خـلال برامج الأمن القومى أن نستعرض تقارير لجنة هوفر الثانية موضوعا بعد آخر مثل منشآت الأعمال والخدمات القانونية وشئون الأفراد والغـذاء والكساء والممتلكات وكثير غيرها — فهذه التقارير اما أن تكون مقسمة الى قسمين يتناول القسم الأكبر منهما وزارة الدفاع ويخصص الجزء الأصغر لبقية الجهاز التنفيذى ، واما أن يكون هناك تقريران منفصلان يخصص واحد منهما لوزارة الدفاع . ويبدو أنه لا بديل فى هذا العالم كما نعلم عن كلب الحراسة له ذيل ضخم ولو أن الأمم قد زادت من جهودها حديثا للوصول الى تخفيض تدريجى للانفاق الحربى .

فاذا كانت انشطة الحكومة الحالية تدخل فى الواقع فى نطاق السياسة الاقتصادية وتعنى بجميع مصالح المجتمع ، فان مشكلة الوصول الى توازن أفضل بين هذه المناشط بحيث يستفيد دافع الضرائب ويتدعم اقتصاد عصر السلام تبين طبيعة التحدى الذى يواجه الادارى فى النهوض بمسئولياته باعتباره من الشخصيات الأساسية فى الحكومة .

مراجع مختارة

Appleby, Paul H., *Big Democracy* (New York, 1945). Why and how administration has changed.

Chamberlain, Lawrence, and R.C. Snyder (eds.), *American Foreign Policy* (New York, (1948). Contains a discussion of international administrative problems.

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Report* and task force reports (Washington, D.C., 1949). An account of the range of government functions.

—, *Report* and task force reports (Washington, D.C., 1955). The range of federal functions with special reference to the Defense Department.

Dimock, Marshall E., *Business and Government* (3d ed., New York 1957). The range of governmental activities, foreign and domestic.

Fainsod, Merle, and Lincoln Gordon, *Government and the American Economy* (rev. ed., New York, 1949). Discusses the economic of government.

Ferguson, John H., and Dean E. McHenry, *The American Fedaral Government* (New York, 1947).

Gaus, John M., and Leon Wolcott, *Public Administration and the United States Department of Agriculture* (Chicago, 1941). A *full-length case study.*

Herring, Pendleton., *Public Administration and the Public Interest* (New York, 1936), Pt. I. Deals with pressure groups and regulatory commissions.

Institute for Training in Municipal Administration has published a series of monographs dealing with public works, fire protection, police adminitration, city planning. and the like; the empha‘is is practical and the studies are primarily used for training officials already on the job.

Maclver, Robert M., *The Web of Government* (New York. 1947), Chaps. 1, 5, and 6.

Macmahon, Arthur W., John D. Millett, and Gladys Ogden, *The Administration of Federal Work Relief* (Chicago, 1941). A full-length case study.

Municipal Finance Officers Association, *An Inventory of Government Activities in the United States* (Chicago, 1947).

Truman, David B., *The Governmental Process* (New York, 1951). The role of political pressure groups.

United States Government Organization Manual, issued annually.

Upson, Lent D., *The Growth of a City Government* (Detroit, 1942). Traces the expansion and varietey of services rendered by a modern municipality, the case example being Detroit.

٣
السياسة في الإدارة

ان تفهم السياسة هو السبيل الى فهم الادارة العامة . وربما كان مثل هذا التصريح مدعاة للدهشة منذ وقت ليس ببعيد ، اذ كانت السياسة تعتبر عالما منعزلا عن الادارة . ويرجع هذا الى حد كبير – كما يبدو الآن من خلال النظر فى الماضى – الى التحامل الذى تولد نتيجة حملات محاربة الاستغلال فى أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين . وكان لهذه الحملات من الناحية الفكرية نتيجة فرعية صورت الادارة على أن سماتها التواكل والرتابة ، وانها بعيدة عما تتصف به المنافسة السياسية من دفع وجذب ، فى حين اقتصرت السياسة فى الماضى وما زالت – فى بعض المناطق – تعتبر مقصورة على الترشيحات والانتخابات وأعمال الهيئات التشريعية .

ومظهر آخر يساعد على افتعال الفصل بين السياسة والادارة يتصل بنظرية الفصل بين السلطات التى يقول أحد تفسيراتها ان الجهاز التشريعى هو المسيطر الوحيد على السياسة ، وان دور الهيئتين التنفيذية والقضائية لا يتعدى تنفيذ السياسة المرسومة . ومن الضرورى أن يعاد النظر الآن فى هذا التفسير الرسمى فى ضوء الواقع الحالى : فالادارة تضع السياسة ، وتبادىء بالتشريع ، وتتوسع فى تفسيره ، وتمثل جماعات الضغط ، وتعمل بنفسها كجماعة ضغط ، وتقع فى أحوال كثيرة فى معمعة الحرب بين الحزبين السياسيين الكبيرين . هذه الحقائق لابد أن تأخذها النظرية فى اعتبارها هذا بالاضافة الى أن مثل هذه الاتجاهات آخذة فى التزايد مما يجعل التقدير الواقعى لها ضرورة لا غنى عنها فى الدراسة الصحيحة للعملية الادارية . والاعتراف بأن الادارة شيىء مركب تقع السياسة فى قاعدته لا ينقص من أهمية مبدأ الفصل بين السلطات ولا من حركة اصلاح الخدمة المدنية .

وينبغى أن نتذكر أن ما يقصد بكلمة السياسة هو كل شيء تنهض به الحكومة فى طريق تحديد السياسة العامة ، وبصفة أساسية قياس ضغط جماعات أصحاب المصالح على الحكومة جميعها بما فى ذلك الادارة . والحزبية

السياسية هى ناحية من نواحى تشكيل السياسة ، ولكنها أصغر من تمثيل جماعة أصحاب المصالح . وعلى ذلك تهتم الادارة بجماعات أصحاب المصالح أكثر من اهتمامها بالأحزاب السياسية . فضغط جماعات أصحاب المصالح له أثر دائم فى كل جزء من أجزاء التنظيم الادارى . بيد أن التأثير الحزبى تأثير متفرق ويحدث أثره بصفة أساسية فى الهرم التنظيمى عن طريق موظفين مثل أعضاء مكتب الرئيس الذين يعينون لأسباب سياسية .

سبب ارتباط الادارة بالسياسة :

لا يمكن تحصين الادارة ضد عدوى السياسة ، حتى ولو كان مثل هذا الفصل بينهما مرغوبا فيه . فكل شىء فى الحكومة سياسى ، لأن الأحزاب السياسية وجماعات الضغط والأفراد يتنافسون فى الهيمنة على الحكومة ، وفى الحصول على خدماتها . ولا يستطيع أى ادارى أن يجلس هادئا خارج الحلبة يلاحظ هذا الدفع والجذب . واذا كانت الادارة كما قال « بروكس آدمز » هى المقدرة على خلق وحدة من بين أنواع النشاط الاجتماعية المتعارضة (١) فان رجل الادارة العامة يصبح اذن نوعا من رئيس الحلبة وواضع الاستراتيجية مجتمعا لا يقتصر شأنه على ادارة برنامجه ، بل عليه أيضا أن يكسب تأييد الهيئة التشريعية وتأييد مرءوسيه والجمهور الذى يخدمه ، ومن الهيئات الحكومية الأخرى التى يجب أن تكون راضية كذلك . والحاسة السياسة التى هى المقدرة على العمل بكفاية فى وضع سياسى من هذا النوع صفة يشترط أن تتوافر فى كل ادارى عام حتى يبقى متيقظا للاستراتيجية المضادة من الذين يتعامل معهم ، بحيث يكون سريعا الى مجابهة ما يضر بادارته ، مدركا لقيم وأهداف برنامجه الذى عليه أن يحافظ عليه فى اطار الصالح العام ، اذ قد يضيع بسهولة فى ثنايا الارتباك الذى تتصف به الادارة أحيانا فى بيئة حكومية معقدة .

وتنشأ الكثير من القوانين بتأثير من جماعات الضغط على الهيئة التشريعية ، ولكن عدد القوانين التى تنشأ فى الوزارات التنفيذية يتزايد الآن كذلك ، والكثير من هذه الوزارات قد أنشأ أجهزة رسمية لهذا الغرض كما يوجد قسم فى ادارة الميزانية يختص بالتنسيق بين القوانين وملاحظة توافقها مع سياسة الحزب الحاكم . وعلى ذلك فقد زادت جماعات الضغط كثيرا من اهتمامها بالاداريين وهى تعنى عندما يصدر قانون معين بمتابعة تنفيذه بحيث تنفذ السياسة التى تؤيد الجماعة تنفيذا كاملا فتدفع الادارى

(١) بروكس آدمز ، نظرية الثورات الاجتماعية (نيويورك ١٩١٣) . ص ٢١٦ .

المتردد مرة ، وتقيد آخر يبدو أنه على وشك الافلات . وفوق ذلك ينمو تعاطف طبيعي وسريع بين الجهـــاز الادارى وجماعة الضغط التى تكون سبب انشاء هذا الجهاز أحيانا ، وتحميه فى أغلب الحالات من الهجـوم. وكثيرا ما تكون أهم جماعات عملائه . وعندما تتوحد المصالح بين الجهاز الادارى وجماعة الضغط يصبح الجهاز الادارى نفسه جماعة ضغط حتى يحمى مصالح عملائه من ناحية (بقدر ما تسمح به متطلبات الصالح العام)، ومن ناحية أخرى بدافع من غريزة المحافظة على البقاء . وفى كلتا الحالين يحاول أن يتقدم بمصلحته عن طريق التأثير فى بقية أجزاء الحكومة بما فى ذلك الهيئة التشريعية . وعلى ذلك ينجح الادارى الذى تتوافر له حاســة سياسية دقيقة عادة فى السير ببرنامجه والمحافظة عليه أو الارتقاء بمكانة ادارته .

وكذلك فانه نظـــرا لأن الكثير من التشريعات تنشأ الآن فى الوزارات التنفيذية ، فان اهتمام الادارى بسياسة التشريع اهتمام لا يفتر ؛ اذ عليه أن يساند التشريع الذى يحتاج اليه وأن يتأكد أنه فى شكل يساعد على التنفيذ الفعال . كما يتابع ويحاول أن يؤثر فى كل التشريعات الأخـــرى التى يمكن أن يتأثر بها برنامجه . وفضلا عن ذلك فان الكثير من التشريع الحديث ليس الا عاما ومرخصا فحسب ، يترك التفاصيل ليضعها الادارى حسبما يتطلبه التنفيذ . وينشأ عن هذا الوضع تشريعات فرعية هى التشريع الادارى أو وضع القواعد ــ كما تسمى أيضا ــ لها قوة وأثر القانون . كما تتطلب الكثير من القوانين الحديثة من الادارى أن ينهض بنوع من القضاء ، وأن يستمع ويتخذ قرارا فى الحالات التى تتضمن نزاعا بين الأطـراف وهذا ما يسمى بالقضاء الادارى . وحتى اذا كان على الادارى أن يقاوم رغبتــه فى أن يهتــم بالتشريع الأصلى فانه لا يستطيع فى نهوضه بواجباته الادارية القانونية العادية أن يتجنب اتخاذ قرارات سياسية يكون لهــا أثر القانون .

وحق الهيئات الادارية فى تدعيم التشريع وفى تمثيل مصالحها ووجهات نظرها على هيئة جماعات ضغط أمام الهيئة التشريعية أصبح الى حد كبير جزءا مقبولا فى اجراءات الحكومة الأمريكية ، حتى انه يندر أن تسمع شكوى صارخة عنه . وقد ذهب « فرانك بوخانان » عضو الكونجرس الأمريكى ورئيس اللجنة البرلمانية التى كلفت ببحث المناشط التأثيرية على البرلمانيين فى تقرير هذه اللجنة سنة ١٩٥٠ الى أقصى ما يمكن أن يذهب اليه فرد فى تبرير التأثير البيروقراطى ، فقال : « ان للهيئات التنفيذية حاجة مؤكدة

للتعبير عن وجهات نظرها أمام الكونجرس ، والى تقديم الاقتراحات ، وطلب اصدار التشريعات اللازمة ، واعداد مشروعات القوانين أو تعديلاتها وغير ذلك ... » ثم أضاف قائلا : « وما أحاول أن أوضحه هنا وضوحا تاما منذ البداية هو أن الهيئات الادارية لها الحق ، بل ومن واجبها أن تحاول أن تؤثر وتشجع وتقدم أو تؤخر التشريع فى أى من النواحى الواضحة السليمة ، وهى فى ذلك كبيرة الأثر فى أغلب الأحوال » (٢) .

ثم أوضح تقرير اللجنة أن النشاط التأثيرى للأجهزة الحكومية يخضع لرقابة رئيس الجمهورية عن طريق ادارة الميزانية ولرقابة الكونجرس عن طريق عملية تخصيص الاعتمادات ولجان التقصى الخاصة والمراجعة المحاسبية المعتادة وتقارير ديوان المحاسبة وأخيرا عن طريق المسئولية السياسية التى يتحملها الاداريون أمام الشعب . ومع أنه ما زال هناك من يظن أن روح مبدأ الفصل بين السلطات ــ ان لم تكن ألفاظه ــ تمنع مثل هذا النشاط فانه لا يوجد اليوم الا قلة من الاداريين فى الحكومة من الذين تحيط بهم فعلا متطلبات جماعات أصحاب المصالح المتنافسة يستطيعون أن ينهضوا بعملهم دون أن تتوافر لهم مهارات المناور السياسى .

وتهتم الأحزاب السياسية كذلك ــ بالاضافة الى جماعات الضغط ــ بالنواحى السياسية للادارة ؛ اذ يساعد النجاح أو الفشل فى برامج بالذات على فرصة اعادة انتخاب مرشحى الحزب . وعلى ذلك تهتم الأحزاب السياسية اهتماما مباشرا بتعيين الأفراد فى الوظائف الاستراتيجية . وهناك كذلك موضوع المحسوبية ، اذ من الطبيعى أن يعتقد النواب أن الرجال والنساء فى موطنهم الانتخابى قادرون على الاسهام كموظفين فى نجاح عمل الحكومة ، كما أنهم قادرون كناخبين على اتاحة فرصة النجاح لهم فى عضوية المجلس التشريعى مرة أخرى . وفوق ذلك فان للناخبين بالنسبة للموظف المنتخب ــ باعتبارهم أفرادا وجماعات ضغط منظمة ــ مصلحة فى كل برنامج حكومى تقريبا ، ومن مصلحة المشرعين والسياسيين أن يخدموا هؤلاء الناخبين بكل وسيلة مستطاعة ، وبسبب تأثير كل هذه العوامل يجد الموظف العام نفسه مرغما على الدخول فى السياسة الحزبية سواء أرغب فى ذلك أم لم يرغب .

وأخيرا فانه رغم اختلاف مجال العمل ومظهره بين المشرعين والاداريين

---

(٢) قدمت اللجنة تقريرها فى ٢٠ من أكتوبر سنة ١٩٥٠ . أنظر مجلة الادارة العامة العدد الحادى عشر (شتاء ١٩٥١) ص ٦٧ ــ ٦٨ وبها تعليق على هذا التقرير .

فان كلا منهما يهتم بنفس العناصر من العملية الادارية مثل : كيفية حـل مشكلات معينة كشمول التأمين الاجتماعى ، أو المساعدة التى تقدم للتعليم ، أو التحكم فى مورد مثل الغاز الطبيعى أو التنظيم الذى يحقق هذا الغرض والطرق التى تستخدم فى ذلك أو مسايرة أصحاب السلطة . واذا كانت السياسة والادارة وجهين لعملة واحدة ، فهـذه العملة هى العـلاقات الانسانية (٣) .

وليس للسياسة ولا لرسم السياسة العامة بدء ولا نهاية ؛ فرجـل السياسة العملى والمناور السياسى يعرف كل منهما هذا ، كما يدرك أن القوى التى تنتج عنها السياسة العامة كما تعبر عنها القوانين تستغرق وقتا طويلا حتى تتطور وتصبح واضحة المعالم وأنه يندر أن تسوى المشكلات تسوية نهائية . وفوق ذلك فان الادارة وجماعات الضغط والأحزاب السـياسية والرأى العام كل هذه تختلط معا فيما يجرى لأى سياسة عامة خلال قيـام المشرع بتشكيلها .

وكمثال على هذه العملية فان كتاب « ستيفن بالى » الكونجرس يضع قانونا (٤) هو بيان عن طريقة اقرار الفصل ٣٨٠ الذى أصبح قانون التوظف لسنة ١٩٤٦ والذى وجه الرئيس بالاضافة الى أشياء أخرى – الى تقـديم تقرير اقتصادى سـنوى الى الكونجرس وأنشأ مجلسا للمستشـارين الاقتصاديين الذى يشير عليه فى هذه الناحية ، كما أنشأ لجنة مشتركة فى الكونجرس لدراسة التقرير الاقتصادى . ويوضح « بالى » بجـلاء أن العوامل التى ساعدت على اقرار هذا القانون تمتد بعيدا فى التاريخ الأمريكى ، كما أن الرغبة فى منع انتشار البطالة بعد الحرب العالمية الثانية كانت القوة الدافعة المباشرة فى ذلك ، وبما أن نذر البطالة فى المستقبل لم تختف بعد ،

---

(٣) راجع الفصول الثلاثة الأولى من كتاب بندلتون هيرنج « الادارة العامة والصالح العام » (نيويورك ١٩٣٦) للحصول على تقرير أوفى لهذا التفسير عن سياسة الادارة . كما أن بول ابلبى يقدم النظرية التى لخصناها هنا فى كتابه السياسة والادارة (جامعة الاباما ١٩٤٩) .

وهناك مصادر أخرى هى اللائحة الادارية تأليف افرى ليسرسون « شيكاغو ١٩٤٢ » ، ومبادىء الادارة العامة تحرير « فريتز مورشتين ماركس » (نيويورك ١٩٤٦) وخاصة الفصل ١٤ عن جماعات أصحاب المصالح فى الادارة ، « ستيفن بايلى » « الكونجرس يضع قانونا » (نيويورك ١٩٥٠) ، مارشال ديموك « المنفذ وهو يعمل » (نيويورك ١٩٤٥) فصول ١ ، ١١ ، ١٣ ، ١٥ ، ١٦ ، داڤيد ب . ترومان – العملية الحكومية (نيويورك ١٩٥١) وبصفة خاصة فصلى ١٣ ، ١٤ .

(٤) بالى – المرجع المذكور .

ومن ثم فان القصة التى تحكى هذا التشريع تتكرر باستمرار تنشأ من الماضى البعيد وتمتد الى مستقبل غير محدود .

كما أننا نجد نفس الصعوبة فى تجنب الخلط بين الجماعات والقوى والوسائل العديدة التى تدخلت فى اقرار هذا القانون . وكان دور الرئيس فعالا ، وكذلك دور مساعديه الاداريين . وتحكمت فى استراتيجية الجهاز التنفيذى لجنة وزارية من أربعة أعضاء يمثلون وزارات الخزانة والتجارة والعمل والزراعة . ورتبت جماعات الضغط من خارج الحكومة فى وضع معركة كاملة يقوم فيها اتحاد المزارعين الأهلى بأكبر الأدوار فاعلية فى تأييد القانون ، فى حين يقوم الاتحاد القومى للصناع بقيادة المعارضة . كما كان لبعض الشخصيات القائدة أثر كبير مثل عضو الشيوخ «چيمس ا . موراى» من مونتانا من المؤيدين والنائب « كلارى هوفمان » من ميتشـــجان من المعارضين .

ويلاحظ « بالى » أن عملية رسم السياسة هى التفاعل بين أربعة عناصر هى : الأفكار ، والأنظمة ، والمصالح ، والأفراد . ويغلب أن يسهم الاداريون فيها بنصيب أكبر مما يظن الكثيرون . ثم يختم پالى ملاحظته بأنه عندما يتم كل شيء لا يمكن تحديد عامل واحد يعتبر أنه أدى منفردا الى هذه النتيجة . ومع أن التأييد العام وقيادة رئيس الجمهورية والأحزاب السياسية وجماعات الضغط وأفرادا بالذات قد قامت جميعها بأدوار بارزة فى اصدار هذا القانون بالذات — وهذه حالة مألوفة — فانه لا يمكن القول بحق بأن أيا من هذه العوامل يعد مسئولا عنه كما صدر فى صورته النهائية .

ويعتقد « پالى » أنه عندما يستعمل لفظ « مسئول » بالمفهوم الفنى للمساءلة أمام الشعب فان تاريخ قانون ٣٨٠ يشير الى افتقاد مثل هـــذه المسئولية من ناحية الكونجرس والرئيس كليهما ، لذلك فانه يعتقد كالكثيرين غيره من علماء الموضـــوع — أنه ينبغى أن يؤدى نظـــام الحكومة الأمريكى الى أن تتحمل كل من الهيئتين التشريعية والتنفيذية مسئولية أبعد أثرا . كما لا يظن أن قيام نظام أفضل للمسئولية ينتقص من النشاط السياسى لأفراد الادارة العامة — بل الواقع أنه قد يزيد منه . ولكنه يلقى مزيدا من الضوء عليه ويحمله مسئولية أكبر .

والقانون ٣٨٠ شأنه شأن أغلب التشريعات العامة قد اختصر كثيرا فى مراحل الدراسة بين الوقت الذى أعد كمشروع الى أن تم اقراره وصدر

كقانون للتوظف فى سنة ١٩٤٦ (٥) . فطريقة اتمام هذه المساومات ومساهمة الموظفين العموميين مساهمة فعالة مع جماعات الضغط فى الوصول الى هذا التفاهم الضرورى يتيح نظرة متعمقة الى حقيقة السياسة الأمريكية يستفيد من دراستها المواطنون والمرشحون للقيادة .

جماعات الضغط والادارة :

لكل هيئة ادارية جمهور المتعاملين معها وجماعة الضغط التى تساندها، والا فانها لا تستطيع البقاء طويلا . وقد تكون جماعة الضغوط واضحة التحديد فى بعض الحالات كما هو شأن المزارعين فى منطقة محلية للمحافظة على الأراضى ؛ فهؤلاء يقاومون تدخل برنامج آخر لحماية الزراعة ينافس برنامجهم مع أنه يتصل به أو كالعمال فى مصنع أو صناعة ممن لهم مصلحة شخصية فى التطبيق الدقيق لقوانين الحد الأدنى من الأجور . وقد تكون الجماعات التى تساند هيئة عامة فى أمثلة أخرى جماعة كبيرة يصعب تحديدها مثل مستخدمى الطرق العامة وغيرهم ممن يهتمون بعض الشىء بادارة الطرق الرئيسية . وحتى فى هذا المثال توجد منظمات ضغط قوية كجزء من المجموع الأكبر ؛ كاتحاد سائقى الجرارات ، ونوادى السيارات العديدة . والمستهلكون هم أكبر الجماعات العامة على الانطلاق ، وربما كان هذا هو السبب فى أنه يصعب أن يوجد أى تنظيم لها يجمع قواها ويحدث ضغطا كبيرا لصالحها .

اذا نظرنا الى جميع المناشط التى تمارسها جماعات الضغط وتؤثر فى الادارة ؛ وهى : الضغط السياسى الذى يتركز أولا على اقرار قانون ما ، ثم تخصيص الاعتمادات للجهاز الادارى الذى يقوم على تنفيذه ، والتشاور فى شئون التنظيم والأفراد ، والعمل فى اللجان الاستشارية (وهو دور نشيط عندما تمس مقترحات اعادة التنظيم هذه الادارة أو عندما يتعرض نفوذها للخطر لسبب ما) ، وأخيرا فان جماعة الضغط تعمل كبوق دعاية وأداة نقد فى نفس الوقت ، وكل هذه الوظائف تجعل جماعة الضغط عاملا أساسيا فى برنامج العلاقات العامة لأى جهاز حكومى .

ولا يعنى هذا أن جماعات الضغط تركز على مصالحها الذاتية دائما وتهتم ببرامجها الخاصة بغض النظر عن كل اعتبار آخر . فاذا حدث هذا فسوف يترتب عليه صعوبة بقاء الحكومة الديمقراطية ؛ اذ انها تعتمد بالضرورة على توازن عادل بين المصالح والأخذ والعطاء والمساومة والارتفاع

---

(٥) انظر المرجع السابق للاطلاع على المشروع الأصلى ص ١٣ والقانون كما صدر فى صورته الأخيرة ص. ٢٢٨ .

فوق المصالح الضيقة لاستكشاف المصالح العامة الكبرى . على أن مدى اجادة جماعات الضغوط النهوض بمسئولياتها المدنية يعتمد الى حد ما على الجماعة ذاتها ، كما يعتمد كذلك على سمات القيادة فى الجهاز الادارى الذى يقع عليه الضغط . ويقول بندلتون هيرنج : « ان العبء الأكبر فى التوفيق بين مفارقات الجماعة يقع على عاتق البيروقراطى ، فعليه أن يجعل المساومات الاقتصادية والاجتماعية التى تتم خلال العملية التشريعية صالحة للتطبيق وذات أثر فعال » (٦) .

وهناك هيئات ذات مصالح خاصة فى الحكومة الاتحادية ، وبدرجة أقل فى حكومة الولايات تخدم جماعات واضحة التحديد مثل المزارعين والعمال النظاميين واتحادات رجال الأعمال ، وفى كل حالة يلزم التوفيق بين المصالح المختلفة التى تهم أجزاء متنوعة من نفس المجموعة — وبعض هذه المصالح متعارضة — تتطلب التوفيق فيما بينها ، ثم التوفيق بينها وبين الصالح العام . فتوجد بعض البرامج فى وزارة الزراعة تعمل على زيادة المحصولات ، فى حين أن برامج أخرى تحد منها . كما أن واجب وزارة العمل الأساسى العناية بالعلاقات الانسانية بين العمال من ناحية وأصحاب العمل من ناحية أخرى . وفى محيط وزارة التجارة نجد مصالح أصحاب الأعمال الكبرى لا تعمل دائما على تقدم مصالح أصحاب الأعمال الصغيرة بصرف النظر عما قد تحكيه الأمثال الشعبية مما يخالف ذلك . وواجب الوزير فى كل وزارة أن يكون مساعدا وحكما على السواء ، سائرا ببرامجه العديدة بحيث يرضى أنصاره وعملاءه ، وفى نفس الوقت يرتقى بالرفاهية العامة (٧) .

وهناك مشكلة خاصة نوعا تشمل جماعات الضغط يتعرض لها الاداريون فى اللجان الرقابية ، ذلك أن الاحتكارات القانونية التى تسمى المرافق العامة تحكم مباشرة فيما يتعلق بالأسعار والأرباح بمن يفترض فيهم الخبرة المحايدة من أعضاء اللجان الرقابية . وقد قيل ان الحكومة تستمد قوتها من نفس العناصر التى تنظمها ، وهذا صحيح كافتراض عام ، ولكن اذا توسعنا فى هذا المعنى فقد تصبح المصالح التى تنظم فى الحقيقة هى الحاكمة . وعلى ذلك فمشكلة اللجان الرقابية هى فى توفير خبراء فى كل مجال ممن لا يرتبطون به اذ لابد من ايجاد التوازن بين حق المرفق فى عائد مقبول نظير استثمار معقول، وحق المستهلك فى تخفيض الأسعار الى أدنى مستوى مقبول . وتتزايد

(٦) هيرنج : المرجع السابق ص ٧ أنظر أيضا ترومان المرجع السابق ص ١٣ .

(٧) راجع هيرنج — المرجع السابق الجزء الرابع تجد تقريرا عن كيفية جعل هذه الضغوط المنظمة تؤثر فى الأجهزة الفيدرالية المتصلة بها .

صعوبة الادارة عن طريق اللجان بسبب تعدد الرؤساء واحتمال وقوع الخلاف بينهم ، كأن يرجح بعضهم مكاسب الصناعة ، ويرجح الآخرون مصلحة المستهلك (٨) .

وعلى ذلك فان لفظ « القائد الادارى » أو حتى « السياسى الادارى » يدل ببساطة على نمط من الأشخاص لا غنى عنه فى ديمقراطية المستقبل. والمشكلة هى أولا : أن نحافظ على استجابة البيروقراطى فى غير انحراف ، وثانيا أن نحصر الدوافع الخلاقة فى المواطنين وجماعات أصحاب المصالح فى التخطيط العريض وتنفيذ البرامج الادارية .

الادارى والصالح العام :

يحتل الادارى العام مركزا يمكنه من ممارسة قدر ضخم من التأثير فى رسم السياسة . فبأى المعايير اذن يستهدى فى اتخاذ قراراته ؟ وبأى المقاييس يحكم على أفعاله ؟ من الواضح أن الاستناد فى ذلك هو الى التقدير المخلص لمكونات الصالح العام . وقد يعترض على ذلك بأن مفهوم الصالح العام مفهوم مشوش يمكن التوسع فيه بتفسيرات كثيرة . والواقع أنه كذلك ؛ ولكن هل توجد طريقة بديلة فى نظام ديمقراطى حر تقوم مقامه ؟

لا تخضع المصالح الشرعية فى المجتمع الحر لأى قيد فى تسابقها للحصول على مزايا خاصة بها ، ومن الواجبات الكبرى على الحكومة الديمقراطية أن تفصل الخلافات التى تنشأ من هذه الحرية وتزيلها . والحكومة تساند طرفا ، أو الطرف الآخر ، أو تصل الى حل وسط بينهما ، مستندة فى كل حالة على ما تقدر أنه يؤدى الى تحقيق الصالح العام : تدعيم الاستقرار الاقتصادى والسلام والتقدم . فهذا يمثل النظرية كما يمثل فى الجزء الأكبر منه كذلك التطبيق . والمثال على ذلك بالقوانين العديدة التى تشترط أن تتخذ القرارات فى سبيل الصالح العام « أو بما يحقق رفاهية الجمهور » مثل القوانين التى تحكم المواصلات الاتحادية أو لجان التجارة .

والمنتظر أن يحدث التوفيق بين هذه المصالح المتسابقة أول ما يحدث فى الهيئة التشريعية عندما تشكل السياسة العامة فى قوانين . ولكن كما سبقت الملاحظة فان لغة هذه القوانين تغلب عليها العمومية تاركة للاداريين مجالات واسعة للاختيار يقع عليهم أن يفسروها بطريقة ما ، فى ضوء برامجهم

(٨) أنظر المرجع السابق الفصلين ١٢ – ١٤ اللذين يبحثان فى لجنة التجارة الفيدرالية ولجنة الراديو الفيدرالية ولجنة التجارة بين الولايات .

الفردية وأهدافهم . ومن ثم نجد أن المشرع في واقع الأمر يلقى على الاداريين مشكلة التوفيق بين خلافات الجماعة وخلق الانسجام بين أفرادها .

ومع ذلك فالاداري لا ينهض بهذه المسئولية بأن يكتفي بالجلوس الى مكتبه في هدوء يفكر في مختلف البدائل مسترشدا في قراره بما يقدر أنه الصالح العام ، ثم يضع هذا القرار موضع التنفيذ بما يصدر من تعليمات أعدت في جو دراسي هادىء . انه سوف يحاول أن يفعل كل هذا بالطبع ، ولكن الهدوء في مكتبه سوف يقطع تكرارا بالاتصال - التليفوني أو الشخصي - بمن يضغطون عليه ليأخذ جانبهم في هذا الأمر . وسوف يدعونه للغداء أو لحفلات الاستقبال والعشاء ويرفهون عن أسرته - اذا سمحت لهم الفرصة بذلك - والواقع أن الكثيرين سوف يذهبون الى أبعد مدى يجسرون على الذهاب اليه ، وانه واجب الاداري أن يرفض الهدايا وعروض المزايا والخدمات غير السليمة . وكل هذه العوامل تزيد من المؤثرات والأخطار التي يحتمل أن تتعرض لها عملية اتخاذ القرار عندما تقع المصالح الخاصة أومصالح الجماعة المتعارضة في الميزان في تنفيذ برنامج عام .

والنتيجة الحتمية لهذا الموقف هي أن واجب الاداريين في النظام الديمقراطي ، كي يستطيعوا القيام بالواجبات المسندة اليهم ، أن يطوروا فلسفة منطقية ناضجة عن الاقتصاد السياسي . ويقول هيرنج : « تتطلب الادارة التي ترعى الصالح العام اتفاقا عاما على الأهداف الاجتماعية العريضة للحكومة (٩) » . وعلى ذلك فانه بالنسبة للاقتصاد يكون السؤال الحاسم هو هل يأخذ الاداريون بالمبادأة والقيادة ، أو يقتصر دورهم على الأداء والتبعية ؟

وليس من السهل أن يعرف الانسان الصالح العام لنفسه بألفاظ تؤدي الى التوجيه السليم للأمة ، ولكن لا يمكن التخلي عن هذه المسئولية دون تعريض الأمة للمخاطر . وعلى ذلك فواجب على كل من يتهيأ لوظيفة الادارة في المستقبل أن يتزود بحصيلة من الفلسفة والاقتصاد والتاريخ حتى تتوافر له نظرة واسعة للسياسات والقرارات الاجتماعية ، بدلا من نظرة الخبرة الضيقة التي يتصف بها الفني ، وقد يكون تأثير قرار ما على السياسة العامة ضئيلا ، أو قد يكون كبيرا جدا في الواقع . فاذا ما اتخذ هذا القرار ، شخص اقتصرت خبرته على أن يفهم تخصصه فحسب ، فقد تكون النتائج مفزعة تتعدى دائرة عمله المباشرة . وعلى ذلك ينبغي أن يتخذ مثل هذه القرارات دائما اداريون ذوو احاطة بنواحي السياسة العامة العريضة والصالح العام .

(٩) المرجع السابق ص ٥ .

العلاقات التشريعية التنفيذية :

اذا كانت رعاية الصالح العام وسيلتها التحديد السليم للسياسة العامة. واذا كانت السياسة العامة تتحدد فى داخل الحكومة ، بصرف النظر عن الحدود بين فروعها ، فان مسألة تقسيم السلطة بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية مسألة أساسية . وهذا التقسيم أقل وضــوحا فى الولايات المتحدة فى ظل مبدأ الفصل بين السلطات عنه فى بريطانيا العظمى . مثلا حيث يتطلب نظام الحكم بواســطة مجلس الوزراء أن تعمل كل من الهيئتين التشريعية والتنفيذية معا أو تجرى انتخابات عامة . وفى ظـل النظــام الانجليزى تأخذ الحكومة (أى ما يطلق عليه فى الولايات المتحدة الادارة) القيادة فى البدء والسير فى التشريع ، وتحتكره احتكارا فى واقع الأمر .

ولو أن العلاقات فى الولايات المتحدة بين هذين الفرعين أكثر تباعدا فان هناك اتجاها متزايدا لدى الرئيس التنفيذى وموظفيه الاداريين فى مستوى الولاية والمستوى الاتحادى كليهما الى تدعيم قيادتهما وتأثيرهما فى الهيئــة التشريعية . وقد نوقشت المزايا النسبية للنظامين على صفحات مجــلة الادارة العامة وغيرها ، وأيد « دون برايس » النظام الرياسى ، على حين رجح « هارولد لاسكى » نظام مجلس الوزراء الذى يتمتع بسلطات متكاملة(١٠). ويبدو بوضوح أن تفوق الرأى المهنى فى الادارة العامة يؤيد قيــام رئيس الجمهورية وجهازه الادارى بدور قوى فى السياسة القومية ، ويعارض تداخل السلطة التشريعية فى أمور التنظيم الادارى وشئون الأفراد والاجراءات . وقد بين وجهة النظر هذه « بندلتون هيرنج » بيانا مقنعا فى قوله ان رئيس الجمهورية هو الموظف المنتخب الوحيد الذى يمثل الصالح القومى الشامل على عكس أعضاء الكونجرس الذين يعكسون فى المعتاد مصالح جزئيــة أو قطاعية أو اقتصادية (١١) . ونجد رأيا أكثر تحمسا للسلطة التقليدية

---

(١٠) دون ك برايس « النظامان البرلمانى والرياسى » مجلة الادارة العامة (ربيع ١٩٤٣) ص ٣١٧ – ٣٣٤ « تجاوب مع السيد لاسكى » مجلة الادارة العامة (ربيع ١٩٤٤) ص ٣٦٠ – ٣٦٣ : هارولد لاسكى « النظامان الرياسى والبرلمانى » مجلة الادارة العــامة (خريف ١٩٤٤) ص ٣٤٧ – ٣٥٩ .

(١١) بندلتون هيرنج – القيادة الرياسية (نيويورك ١٩٤٠) . ونظريته تشبه رأى اللجنة الرياسية عن الادارة العليا (١٩٣٧) ولجنة هوفر الأولى (١٩٤٩) التى ركز عليها فى مقــالات هربرت ايمريخ « عن اعادة تنظيم الحــكومة الاتحادية » جامعة ألاباما ١٩٥٠) وفى كتاب بول ابلبى الديمقراطية الكبيرة (نيويورك ١٩٤٥) وفى مقال ليونارد د . هوايت عن « المسئولية التشريعية عن الخدمة العامة » الذى ظهر فى نشرة ندوة « آفاق جديدة فى الادارة العامة » (جامعة الاباما ١٩٤٥) .

التى يتمتع بها الكونجرس فى الادارة فى تقرير عن الكونجرس اعدته لجنة من اتحاد العلوم السياسية الأمريكى يسمى « اعادة تنظيم الكونجرس » (١٢) .

والافتراضات عن الدور المناسب للهيئتين التشريعية والتنفيذية تؤثر ؛ وقد تحدد النتائج ، فى شئون التنظيم ورسم السياسة وشئون الأفراد والاستقلال الذاتى بصفة عامة فى الوزارات والهيئات الادارية . ومع أن هذا الموضوع سوف يناقش بين وقت وآخر خلال الكتاب الا أنه ينبغى أن تذكر هنا أوجه الخلاف وبعض الاعتبارات التى تحيط بها .

والملاحظة الأولى هى أن قاعدة الفصل بين السلطات تميز بين الادارة العامة والخاصة فى أن ما يقابل الهيئة التشريعية فى المنشأة الخاصة ، وهو مجلس المديرين ، يرتبط بصفة عامة ارتباطا وثيقا بادارة أغلب المهن الخاصة، ولا توجد فى الحكومة مثل هذه العلاقة الوثيقة . ويرجع السبب فى كثير من المصاعب التى يعمل فى ظلها الادارى العام فى الولايات المتحدة الى الافتقار الى هذه العلاقة . ويوافق مجلس الادارة فى مؤسسة الأعمال على السياسة التى تقدمها ادارة يستأجرها ، ولكن الكثير من أعضاء المجلس هم من موظفى الشركة المأجورين . وهناك أيضا فرق بين الادارة الخاصة والعامة فى درجة السلطة والمسئولية المخولة لرئيس الجهاز التنفيذى وهذه السلطة فى منشأة الأعمال هى سلطة كاملة عادة ــ أى انها سلطة تامة وعامة ــ ولكنها فى الحكومة سلطة جزئية فى أغلب الحالات ، وبصفة خاصة فى الولايات حيث يضعف مركز المحافظ لأنه يغلب أن يكون واحدا من بين المنفذين العديدين الذين يختارهم الناخبون بالانتخاب المباشر ، كما أن سلطاته محدودة لا سيما فيما يتعلق بتعيين وفصل مرءوسيه .

وبالاضافة الى ذلك يعانى الرئيس التنفيذى فى كلّ مستويات الحكومة من عدم المقدرة بصفة عامة ؛ لأن الهيئة التشريعية تستطيع أن تنكر عليه المسئولية الكاملة فى أمور تؤثر فى التنفيذ الفعال للقانون مثل شئون التنظيم وادارة الأفراد والمالية واعادة تجميع الوظائف وغير ذلك مما يشكل باختصار جوهر الادارة . ولم يبد هذا العجز بمثل هذه الخطورة وقت أن كانت

(١٢) لجنة الكونجرس اتحاد العلوم السياسية الامريكى . اعادة تنظيم الكونجرس (واشنطون ١٩٤٥) ذكرت وجهة النظر هذه أيضا فى كتاب شارلس هاينمان « البيروقراطية فى نظام ديمقراطى (نيويورك ١٩٤٠) ، وفى مقال آرثر ماكماهون « اشراف الكونجرس على الادارة : قوة الاعتمادات » الذى نشر فى مجلة العلوم السياسية الربع سنوية عدد (يونية ١٩٣٤) ص ١٦١ ــ ١٩٠ وعدد (سبتمبر ١٩٤٣) ص ٣٨٠ ــ ٤١٤ ، وفى مقال مارشال ديموك « الكفاية الادارية فى نظام ديمقراطى » فى آفاق جديدة فى الادارة العامة .

الحكومات صغيرة ، ولكن هذه الخطورة برزت عندما اتسعت الحكومة . وهناك خطر رئيسى ينتج عن التضارب وعدم الكفاية فى جهـــاز الحكومة التنفيذى هو قيام بيروقراطية تتطور الى أداة ضخمة تعالج مئاتا أو آلافا من الأمور وتفتقر أجزاء كثيرة منها الى القيادة والتنسيق من القمة »

وليس اذن مما يدعو الى الدهشة أن يقول علماء الحكومة فى بعض الأحيان بأن الادارة القوية المسئولة فى الجهاز التنفيذى لا توجد الا بمقدار التخفف من مبدأ الفصل بين السلطات ؛ اذ الواقع أنه لا يوجد بالضرورة مثل هـــذا الفصل الكامل بين السلطات لأنه دون الربط بطريقة ما بين وظائف التشريع والتنفيذ والتحكيم فان عمل الحكومة لا يتقدم . وليست الصعوبة الحقيقية فى العقيدة ذاتها بقدر ما هى فى الفشل فى المداومة على توفـــير الترتيبات الرسمية والمسئوليات الحزبية ، بحيث تخول رئيس السلطة التنفيـــذية مقدار السلطة الادارية التى يبدو أن الدستور الاتحادى يضعها فيه بناء على النص « يتولى السلطة التنفيذية رئيس جمهـــورية الولايات المتحـــدة الأمريكية » .

وفى ظل النظام الأمريكى لا تنحصر القيادة فى أى من الكونجرس أو رئيس الجمهورية . ويتوقف اضطلاع أى منهما بالدور الأساسى فى تكوين الرأى العام والقيادة فى شئون السياسة العامة على الوقت والظروف . والعامل الرئيسى هو قوة أو ضعف شخصية الرئيس نفسه . ولكن الحاجة هى عامل آخر ؛ لأن تزايد سلطة الرياسة يحدث غالبا فى الوقت الذى يحتـــاج فيه الشعب الى عمل ايجابى سريع . ومنذ بدأ تكوين مكتب رئيس الجمهورية أخذ يتدعم تدريجيا ، بمعنى أنه اتسع واتخذ مكانا رسميا هاما حتى ان رئيس الجمهورية نفسه لايزيد كثيرا على أن يكون جزءا من أجزائه الكثيرة(١٣). وهذا أيضا عامل فى ميزان النفوذ بين الكونجرس والبيت الأبيض ، ولكن ارتباط النفوذ بزيادة الحجم والرسمية فى البيت الأبيض مسألة غير مؤكدة .

وقد كان عدد الموظفين الكتابيين بمكتب الرياسة فى عهد «وودرو ويلسون» أربعين ثم زاد على مائتين فى عهد فرانكلين د . روزفلت ، وفى سنة ١٩٥٦ كان لايزنهاور ما يقرب من أربعمائة من الموظفين الكتابيين ، وبالاضافة الى ذلك ضم المكتب التنفيذى لرئيس الجمهورية (مكتب البيت الأبيض جزء منه) العديد من هيئات المشورة والمساعدة وبعض هذه الهيئات كبير جدا .

فما سبب هذا الاتساع الكبير فى القمة ؟ لذلك عدد من التفسيرات ؛

---

(١٣) انظر الفصل الرابع .

فأولا كانت هناك محاولة لتوحيد مكتب رئيس الجمهورية وذلك للعمل على تحديد المسئولية عن الأخطاء فى الادارة ، وبذلك تستطيع الهيئة التشريعية أن تدعم المساءلة أمام الشعب . ولكن حتى من غير تراكم الواجبات التنفيذية فى مكان واحد فان العملية أكبر كثيرا من أن ينهض بها رجل واحد أو عدد قليل من الناس ، وعلى ذلك لابد من وجود معاونة تنفيذية واستشارية . كما أن القصور المرتبطة بالمنظمات كبيرة الحجم عيب يصعب الخلاص منه فى هذا العصر (وليس هذا مقصورا على واشنطون) . واذا أريد تحويل القصور الى جهد هادف ـ وبمعنى آخر اذا أردنا أن نكسب البيروقراطية غير النشيطة فاعلية وتوجيها ـ فحينئذ لابد أن تحل مشـــكلة القيادة فى القمة .

وقد قيل ان رئيس الجمهورية فى نظام الحكومة الأمريكية هو الموظف الوحيد الذى يتسلم مقاليد منصبه نتيجة انتخاب عام يشترك فيه جميع الناخبين ، ونتيجة لذلك فانه يتحمل مسئولية خاصة نحو الجماعات غـير المنظمة وغير المحددة . ومسئوليته هى تعديل سمات الأجهزة القائمة فى الحكومة اذا دعت الحاجة الى ذلك وانشاء هيئات جـديدة اذا اتضح أن الصالح العام يتطلب قيامها . ورئيس الجمهورية يمثل الشعب ، بطريقته الخاصة ، كما يمثله المجلس التشريعى . وهذه الحقيقة لم يتضمنها الدستور الاتحادى ، ولكنها تولدت من احتياجات العمل السياسى ، وهى تعمل على طمس مبدأ الفصل بين السلطات وتتحمل مسئولية كبيرة عن التضـــارب الذى تتصف به فى أغلب الأحوال العلاقات التشريعية التنفيذية .

ومن ناحية أخرى فان طبيعة التمثيل فى وظيفة الرياسة تبرر فكرة الرقابة الشاملة من القمة كما تتمثل فى اتساع المكتب التنفيذى لرئيس الجمهورية ، ليس بقصد ايجاد الفاعلية فحسب ، كما يدعى ذلك المنظمـون فى أغلب الأحوال ، ولكن للتعجيل بتحمل الأجهزة الادارية مسئوليتها أمام الشعب ، وكذلك أمام الجماعات المحددة والمنظمة التى تتعامل معها كثيرا بطريقة مباشرة . والواقع أن الحاجة تدعو الى زيادة مساءلة الجهاز التنفيذى لأن رقابة الهيئة التشريعية لم تساير الزيادة فى حجم الحكومة . ونتيجة لذلك اقتصرت الرقابة التشريعية عادة على أمور قليلة ينظر اليها فى نطاق ضيق أكثر مما تربط بالأهداف الواسعة للسياسة العامة التى تستمد سندها فى المعتاد من جماعات غير منظمة وغير واضحة نسبيا .

فهل توجد أى اعتبارات ادارية يمكن أن تساعد فى حل مشكلة العلاقات التشريعية التنفيذية ؟ المعتقد أنه توجد مثل هذه الاعتبارات ؛ فأولا كى

يستطيع الكونجرس أن يتصرف استنادا الى المعرفة الكاملة بما يفعل ينبغى أن تتوافر له كل التسهيلات التى يحتاج اليها للحكم على قيمة التشريع المقترح ، وليستطيع تخصيص الاعتمادات لكل من الهيئة التنفيـــذية والقضائية . وثانيا ينبغى أن يتوافر للكونجرس بيانات كاملة ومنتظمة عن الجدية التى تطبق بها قوانين الهيئات الادارية . وبنفس المنطق ينبغى أن نترك الحرية للجهاز التنفيذى فى تنظيم عمل الادارة وفى اختيار أفرادها وفى مساءلتهم اداريا عن تصرفاتهم المالية والقانونية ، وفى تنفيذ السياسة. ومثل هذه الحرية عامل أساسى فى السلطة التنفيذية . ثم أخيرا ينبغى أن يكون ميسورا للهيئتين أن يتعاونا فى جميع الشئون التى تتصل بتحديد السياسة وبالاتجاه العام للحزب الحاكم . وهذه قاعدة تقريبية ولكن لابد من ايجاد نقطة ما للبداية قبل أن يحدث التداخل فى المسئوليات والاحتكاك بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية ويصعب ازالته (١٤) .

وقد لاحظ أحد المؤلفين ، خلال احدى دورات المجلس التشريعى لولاية فيرمونت ، مدى تزايد أثر الجهاز التنفيذى فى تشريعات هذه الولاية كما لوحظت اتجاهات مشابهة فى كل مكان (١٥) . ويقع مكتب حاكم فيرمونت فى بيت الولاية متعامدا على البهو الذى يصل الى مجلس النواب ويشارك مساعدا الحاكم فى اجتماعات المجلس (لكنهما لا يجلسان بين الأعضاء) ، ويشهد معظم الجلسات وبصفة خاصة عندما يناقش أمر ذو بال . وينظر الى جميع القوانين الكبرى على أنها اجراءات ادارية وتعد مسودتها فى مكتب الحاكم أو بتشجيع منه . كما يعتبر عدم اقرار مثل هذه القوانين هزيمة للحاكم . لذلك يعقد قادة الهيئة التشريعية المعروفون بمناصرتهم للحاكم اجتماعات استراتيجية فى مكتبه قبل عرض المشروعات الهامة للمناقشة . واذا ما احتدم الخلاف فى مثل هذه المناقشات يقوم أحد مساعدى الحاكم فى بعض الأحيان بتقديم مشروع تعديل الى أحد الأعضاء الذين يؤيدون الحاكم . وعندما يشعر الحاكم بأهمية المناقشة فانه لا يتحرج من أن يدلف الى داخل المجلس ويصغى الى المناقشة ويومىء الى أصدقائه وأعوانه .

وقد اكتسبت الادارة من قبل نفوذا على التشريع أكثر مما يتصـــور الكثيرون . وعلى الجملة فانه عندما يؤسس هذا على التعاون الرسمى أكثر مما يستند الى الافتئات فانه لا يكون تطورا غير مرغوب . واذا أريد للحكم

---

(١٤) دورة ١٩٤٩ — ١٩٥٠ .

(١٥) هناك دراسة شاملة تؤيد هذا التفسير فى كتاب « مكتب الحاكم فى الجنوب » تأليف كولمان ب . رانسوم الصغير (جامعة ألاباما ١٩٥١) الفصل الثالث .

الشعبى أن يصمد فينبغى الاحتراس من اضعاف المجالس التشريعية بسبب عدم الكفاية الى حد أن تتخلى عن نشاطها لصالح هيئة تنفيذية تتصف بالحيوية وكفاية الادارة . ففى الحكومة السليمة يتعادل كل من الهيئتين من حيث القوة والكفاية .

الادارى الناجح سياسى :

الادارى الناجح ــ سواء فى وظيفة عامة أو خاصة ــ هو الذى يتوافر له نوع النظرة المتعمقة أو الفهم الذى أشرنا اليه من قبل ، والذى يمكن أن يطلق عليه الحاسة السياسية . ومع أنه فى حالة الادارى العام تطبق الحاسة السياسية غالبا فى مجال السياسة ، ومع أن السياسة قد تكون مفتقدة فى المنشأة الخاصة ، الا أن الحاسة السياسية تكون على نفس المستوى . وقد قدم رئيس سابق لشركة التليفون والتلغراف الأمريكية شغل منصب رئيس مجلس ادارة الشركة وهو مازال فى سن السابعة والأربعين قاعدة اعتبرها سبب نجاحه وهى : أولا « المقدرة على تحليل موقف ما وتقدير ما ينبغى أن يتخذ حياله ، وثانيا توافر الطـــاقة والشجاعة على اتمـــام التنفيذ » . هذه المقدرة على التحليل والطاقة على التنفيذ هى جزء مما يعنى بالاتجاه السياسى فى الادارة (١٦) . ولما كانت الادارة فى الحكومة تحـــدث فى نطاق التشكيل السياسى فقد تكون الحاسة السياسية لدى الادارى العام أكثر أهمية فى نظره وأكثر ممارسة منها فى نظر رجل الأعمال ، ومع ذلك فانها أداة لا يستغنى عنها رجل الأعمال . ويقول رئيس منشأة كبيرة ان الأعمال فى جزء كبير منها سياسة ، ولكن البعض لا يدرك هذا (١٧) » .

وقد سبق أن أشرنا الى الأسباب التى تجعل الحاسة السياسية سمة مطلوبة فى الادارى (١٨) . ومع ذلك ينبغى أن تتذكر أن هناك فرقا بين الشخص السياسى والشخص الحـــزبى ، وقد ذكر بول ايلى بوضـــوح الفرق بين اللفظين :

(١٦) يدرك المؤلفون أن لفظى السياســـة والسياسى قد استخدما بمعنيين مختلفين فى هذا الفصل ، وهما : تشكيل السياسة العامة ، والمقدرة فى انجاز الأعمال . والواقع بالطبع أن المدلولين متصلان لان السياسة هى انتاج ووسيلة والسياسة كوسيلة قد تسمى مهارة أو ما أشبه ذلك . وقد أشار « التون مايو » الى هذه المقدرة السياسية على أنها مهارات اجتماعية ونسب اليها أنفس ما يملكه قائد فى العصر الحديث .

(١٧) اقتبست من كتاب العمل التنفيذى « كامبرج ماساشوستس ١٩٥١ » ص ٧ تأليف ليرند ، أولريخ ، بوز .

(١٨) ناقشت ت . ف . سميث هذه النقطة فى كتاب السياسة والخدمة العامة تأليف ليونارد هوايت ، ت . ف . سميث (نيويورك ١٩٣٩) مناقشة ماهرة مقنعة .

« الادارة ورسم السياسة فى النطاق الحكومى تعتبر كلها أمور سياسية ، لأنها حكومية ولكن لسبب الجماهيرية لا تبدو السمة الحزبية واضحة الا فى جزء صغير من أيهما . كما أنه ليس لكل النشاط الحزبى أثر مباشر فى أى من السياسة أو الادارة . والكثير منـه نشاط اضافى يرتبط بالمحافظة على الأحزاب فى حالة استعداد للمشاركة الخاصة فى عمليات الحكم (١٩) . »

وفى حديثنا عن الحاسة السياسية فاننا لا نتحدث اذن عن الموظف الذى هو عضو نشيط فى حزب سياسى ، ولو أنه قد يكون كذلك أيضا ، بل اننا نعنى الرجل الذى يفهم الأفراد والأعمال بدرجة كبيرة تجعله قادرا على تنفيذ الأعمال تاركا فى الأفراد احساسا بالرضا والسعادة . والرجل الذى تتوافر له هذه الصفة سواء أكان عضوا فى المجلس التشريعى ، أم فى الادارة العامة ، أم منفذا فى قطاع الأعمال ، أم صاحب مهنة يعتبر سياسيا .

ويشارك كل رجل وكل امرأة تعمل فى منظمة فى العملية الادارية ؛ اذ يقوم على الأقل بتمثيل المنظمة بشكل رسمى أو غير رسمى أمام الجهات الخارجية ويضيف الى سمتها والى شهرتها والى نجاحها بقدر ، كما أنه يرشح للترقية واحتلال مراكز ذات نفوذ أوسع . وفوق ذلك هناك بعض نواح من السياسة ما زالت ترسم فى أدنى مستويات التسلسل الادارى مهما يكن مدى اتخاذ القرارات محدودا . وحتى الكاتب الذى يقدم استمارات الى عملاء الادارة يمكن أن يقوم بهذه العملية ببشاشة أو بتبرم . وحيث أنه فى الغالب نقطة الاتصال المباشر بين الجهاز الحكومى والجمهور فان اتجاهه قد يكون عاملا ــ مهما يكن صغيرا ــ فى تحديد اتجاه الجمهور نحو الهيئة التى يعمل فيها . ولكل هذه الأسباب يجب أن يكون كل فرد فى المنظمة متوافقا مع سياستها على نحو ما .

وأهم النواحى التى تستلزم أن يكون للادارى فى الحكومة ادراك سياسى هى ناحية تعامله مع المشرع . فكل برنامج ادارى يقدم تقاريره الى لجنـة تشريعية مختصة تعتبر الرياسة التشريعية له . ويوجد مثل هذا الترتيب فى كل مستويات الحكومة من مستوى المدينة الى المستوى الدولى . ومع ذلك فالشىء العام فى هذا الموقف هو الغيرة الرسمية التى توجد عادة بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية فى الحكومة ؛ اذ يأخذ أعضاء الهيئة التشريعية فى الشكوى قائلين : « ان علينا أن ننجح فى الانتخابات . أما البيروقراطيون فلا يحتاجون الى ذلك ، ومع ذلك فهم ينالون أجرا أكبر على عمل أقل ، ثم فى

(١٩) أبلبى السياسة والادارة ص ٦٤ .

النهاية ينالون كل الفضل عما ينجز ويناالنا كل اللوم » . « كما أن الاداريين من ناحيتهم عندما يناقشون تجربة قادمة أمام لجنة تشريعية يحتمل أن يقولوا : « ان أعضاء الهيئة التشريعية لا يعرفون السبب الباعث على هـذا ويسألون أسئلة كثيرة ينبغى أن يعرف أى فرد جوابها ، ويحاولون دائما تغطية جهلهم بأن يمنعوا تقدمنا » . وعلى ذلك هم يصرون على ابقاء الاداريين فى أماكنهم . ويغلب أن يعنى المشرعون بقدرتهم ولكنهم غير واثقين بمراكزهم ومن ثم يأخذون فى توجيه حملاتهم الى الاداريين الذين هم أكثر منهم دراية . ولا يحدث هذا دائما ولكنه يحدث كثيرا ، ويتوقف كذلك الى حد كبير على شخصية المتحدث عن الادارة وعلى طريقة تصرفه .

ولكن هناك شيئا واحدا هو أن : من واجب الرئيس الادارى الذى يظهر امام لجنته التشريعية أن يعمل جاهدا لاقناع هذه اللجنة بوجهة نظـره حتى لا يعرض برنامجه للتعثر بسبب فشله فى هذا الاقناع ، كما لا يتعثر لأى سبب آخـر . وكذلك فان عليه أن يتحمل المسئولية فى استصدار التشريع والحصول على المال اللازم لنهوض ادارته بعملهـا . وعلى ذلك فالسؤال الذى يجب عليه أن يجد اجابة له هو كيف يعادل الغيرة الرسمية الفطرية بحيث يستطيع الرئيس التشريعى أن ينظر الى خططه نظرة تأييد بدلا من نظرة عداء .

وقد تعرف أحد مؤلفى هذا الكتاب على احدى الوسائل لتحقيق هذه الغاية فى واشنطون خلال الحرب العالمية الثانية وأخذ فى استخدامها بنفسه(٢٠)، فقد قرر رئيس برنامج الاسكان فى الحكومة الاتحادية خلال الحرب أن أمثل طريقة للتفاهم مع لجنة الكونجرس هى أن يعاملها كما لو كانت مجلس مديرين . فتعرف الى رئيس اللجنة وطلب اليه أن يمثل أمامها مجتمعة مرة كل شهر ليتباحث فى مشكلات ادارته ويتلقى نصيحة اللجنة ومشورتها . وقد رحب كل من رئيس اللجنة وأعضائها على الفور بهذا الاقتراح . وأحس الأعضاء أن هذا الادارى قد وثق بهم وقدر نصيحتهم ، وأن العملية قوامها التعاون . ولم يعد هناك جانبان ، فبدلا من وجود جانبين كل منهما فى ناحية أصبح هناك جانب واحد ومشكلة مشتركة وأصبح التغير فى الاتجاه متميزا. ولم يمض وقت طويل قبل أن يبادر رئيس اللجنة بسؤال ادارى الاسكان « هل تريد سلطات أوسع » ؟ وهل ترغب فى ادخال أى تعديلات على القانون الذى يحكم عملك ؟ وخلال مناقشات تقدير الاعتمادات يشترك عضـو

(٢٠) ديموك النفذ وهو يعمل ص ١١٠ .

واحد على الأقل من بين أعضاء اللجنة التشريعية فى لجنـــة الاعتمادات الفرعية ، والمنتظر ان يستمد منه بقية الأعضاء الاقتناع بأن هيئة الاسكان القومية سليمة يمكن الاطمئنان اليها .

وعلى العكس من ذلك نجـــد اداريين آخـــرين لا تتفق شخصياتهم أو سلوكهم مع المستوى المرغوب يعاملون فى الغالب دون رحمة عندما يمثلون أمام لجنة تشريعية ، وربما يحدث أن يفقدوا فى بعض الأحيان أعمالهم نتيجة لذلك . فهذا مثلا رجل عدائى لا يطاق يحس به أعضاء الهيئة التشريعية ويعملون على تشذيبه . وهناك أيضا ادارى آخر ضعيف ومتردد . وقد يدرك الشخص الذى عينه ذلك كما ترى اللجنة التشريعية أنه غـير لائق للنهوض بواجبات وظيفته ولكنه لا يستطاع اعفاؤه من منصبه لأسباب سياسية أو غير ذلك . واذا أصبح الادارى غير محبوب من واضعى القوانين لأى سبب كان فانهم يرغبون فى اخراجه من منصبه ، اما للانتقام منـــه واما لخشيتهم من أن يسبب أضرارا للجهاز الذى يعمل به وللحزب الحاكم . واحدى الطرق الأكيدة للتخلص منـــه هى فى رفض طلبـــاته فى التشريع والاعتمادات .

ولشرح الفرق بين الاتجاه الصحيح والاتجاه الخطأ الذى قد يكون فيه الادارى سياسيا ، وما ينبغى أن يفعله أو لا يجوز له أن يقوم به حتى يحتفظ بنفوذه نضرب مثلا برئيس ادارة الغابات فى ولاية يعمل على ادخال اجـراء ادارى يقصد به المحافظة على مصادر الأخشاب فى الولاية . وتشترط بنود القانون أن تحصل شركات قطع الخشب والورق الكبرى على ترخيص قبل القيام بعمليات القطع ، كما يحرم عليها ترك أراضى الغابات فى ظروف تعرضها وتهددها بالحريق كما يكلفها باعادة تأجيم الأرض .

وعندما يحين الوقت لتستطلع اللجنة التشريعية التى تنظر هذا القانون الرأى العام يقوم أصحاب المصلحة فى الأخشاب بعمل شيئين : الأول أن يكلفوا أفصح محامى الولاية بالحديث عنهم ، وثانيا أن يستقدموا رجال الأعمال من شتى أرجاء الولاية المستعدين لمعارضة ما يسمى « الاتجـــاه الاشتراكى » وبذلك تستولى المعارضة على منصة الخطابة ، وتبدو بمظهر القوة . ولما كان تآكل الأراضى على منحدرات الجبال يتلف مزارع الوادى ، فان المزارعين وتنظيماتهم يؤيدون القانون ولكن المزارعين لا تتوافر لهـم البلاغة ، فماذا تكون النتيجة ؟ عندما ينتهى الاستماع يشعر رئيس ادارة الغابات أن هزيمة القانون صارت مؤكدة .

وعند هذه النقطة يقوم أعضاء من مجلس النواب باجراء اقتراح غـير

رسمى ، ويجدون على العكس أن الاقتراح قد يوافق عليه . وعندما يعرض مشروع قانون على الهيئة التشريعية يصبح الأعضاء المؤيدون له جماعات ضغط سياسية تعمل على الموافقة عليه ، فهم متيقظون لملاحظة اتجاه الآراء ويتحسسون مزاج زملائهم ويقومون باغرائهم كلما استطاعوا . ولكن ما يحدث فى هذه الحالة بسبب عدم توافر المهارة السياسية فى رئيس ادارة الغابات هو موافقته على سحب المشروع دون أن يستشير الجماعة المؤيدة له فى الهيئة التشريعية مما يسبب لها الكثير من الحيرة والهلع . لماذا ينسحب ان وجهة النظر غير السمحة تقول بأنه يفتقر الى التمرس . والأرجح أنه لم يصل فى السياسة درجة تسمح له بأن يدرك أن أمام قانونه فرصة طيبة للموافقة عليه بالرغم من المظاهر السطحية .

ومثال آخر : هناك قانون معروض على الهيئة التشريعية لا يحتمل أن يكون له أثر فى عمل ادارة معينة فى الولاية . ولكن مدير هذه الادارة يغرى بالدفاع عنه لأنه يهم جمهور بلدته ، وهو واحد من أشهر موظفى عاصمة الولاية . وقبل حلول وقت التصويت بقليل يظهر دون اخطار فى اجتماع حزبى غير رسمى من أعضاء الهيئة التشريعية ، ويمثل دور كبير الطهاة وينتظر على المائدة ، وقبل أن ينتهى المساء يكون درة الاجتماع .

ولكن خلال الأيام القليلة القادمة يدور الحديث فى مجالس أعضاء الهيئة التشريعية بأن « س » يضغط لتمرير قانون لصالح بلدته ، فيا للسخرية ! ومن المؤكد أن هذا الشخص يبذل نشاطا فى المجلس التشريعى ، ويلاحق الأعضاء ، ويحثهم على التصويت فى صالح الاجراء الذى يفضله . ولكن ينتهى أمر هذا القانون الى هزيمة نكراء ، وينسب ذلك الى حد ما الى هذا التدخل الأحمق ، كما ينتشر النفور من هذا الادارى الذى تنقصه الكياسة . ونتيجة لذلك تجرى لجنة الاعتمادات تخفيضا كبيرا لاعتمادات ادارته عندما تقدم اليها ، وبعد ذلك فى مجلس النواب . ومثل هذا العمل لا يدل على شىء الا على رغبة المجلس التشريعى فى معاقبة الادارى الذى أساء الاضطلاع بدوره.

وعلى ذلك فانه لكى ينجح الادارى ينبغى ان يتوافر له التمييز الدقيق ، ولهذا فانه من صالح الحكومة أن يقوم المشرعون بتحمل أعباء العمل متنقلين فى المناصب الادارية حيث يستطيعون تعرف وجهات نظر ومشكلات الاداريين. وكذلك يقوم الاداريون بالتنقل للنهوض بأعباء الوظائف التى يشغلها الموظفون المنتخبون حتى يتعرفوا وجهات نظر ومشكلات المشرعين .

وبالتعاون وتقدير صعوبات الطرف الآخر يستطيع الموظف العـــام أن يساعد فى تلطيف التنافر الناشىء من مبدأ الفصل بين السلطات دون أى اضعاف لنظام المراجعة والذى هو جزء ضرورى فيه (٢١) .

Appleby, Paul H., *Policy and Administration* (University, Ala., 1949). The administrator's view of politics.

Bailey, Stephen K., *Congress Makes a Law* (New York, 1950). A detailed case study.

Bosworth, Karl A., „The Politics of Management Improvement in lhe States," *American Political Science Review*, XLVII (March,1953), 84-99. Has to do with reorganization.

Chamberlain, Lawrence H., *The President, Congress, and Legislation* (New York, 1946).

Corwin, Edward S., and Louis W. Koenig, *The Presidency Today* (New York, 1956).

Gross, Bertram M., *The Legislative Struggle: A Study in Social Combat* (New York, 1953).

Hardin, Charles M., *The Politics of Agriculture* (Clencoe, III., 1952).

Heady, Ferrel, and Robert H. Pealy. „The Michigan Department of Administration: A Case Study in the Politics of Administration» *Public Administration Review*, XVI (Spring, 1956), 82-89.

Herring, Pendleton, *Presidential Leadership* (New York, 1940).

—, *Public Administration and the Public Interest* (New York, 1936).

Huzar, Elias, *The Purse and the Sword: Control of the Army through Military Appropriations*, 1933-1950 (Ithaca, N.Y., 1950).

Kefauver, Estes, "The Need for Better Executive-Legislative Teamwork in the Federal Government," *American Political Science Review*, XXXVIII (April, 1944), 317-325.

Key, V.O., „Politics and Administration," in L.D. White (ed.), *The Future of Government in the United States* (Chicago, 1942).

Leiserson, Avery, *Administrative Regulation* (Chicago, 1942).

—, "Interest Groups In Administration," in Fritz Morstein Marx

(٢١) دراســة ديناميكية الجماعة جزء مفيــد فى تدريب اداريى المستقبل ـ وقد نوقش الموضوع بالتفصيل فى كتاب « ستيوارت شيس » الطرق الى الاتفاق (نيويورك ١٩٥١) .

(ed.), *Elements of Public Administration* (New York, 1946), Chap. 14.

Levitan, D.M., "Political Ends and Administrative Means," *Public Administration Review*, III (Autumn, 1943), 353-359.

Long. Norton E., "Power and Administration," *Public Administration Review* IX Autumn 1949, 257-264.

Macmahon, Arthur W., "Congressional Oversight of Administration: The Power of The Purse," *Political Science Quarterly*, XVIII (June, 1943), 161-190, and (September, 1943), 380-414.

Morstein Marx, Fritz, "Policy Formation and the Administrative Process," *American Political Science Review*, XXXIII (February, 1939), 55-60.

Redford, Emmette S. (ed.), *Public Administration and Policy Formation* (Austin, Tex., 1956).

Rossiter, Clinton, *The American Presidency* (New York, 1956).

Truman, David B., *The Governmental Process* (New York, 1951).

White, Leonard D., "Congressional Control of the Public Service," *American Political Science Review*, XXXIX (February, 1945), 1-11.

Witte, Edwin E., "Administrative Agencies and Statute Law-Making, *Public Administration Review*, II (Spring, 1942), 116-125.

الجزء الثاني

الإدارة الرياسية

٤
المنفـــذ الأولـــ

يوجد في أى تشكيل تنظيمى وخاصة الكبير منه مركبان رئيسيان : الإدارة العليا التى تتركز فى القمة والادارة التنفيذية التى تتركز فيها المناشط الخطية وغالبية الموظفين فى المنشأة . وتختلف الادارة الرياسية عن الأداة التنفيذية التى تنهض بالعمل فى أنها أكثر اهتماما برسم السياسة وخاصة بالسياسة العامة وبالتنسيق بين جميع الوحدات الادارية التى تكون التنظيم .

وتقع رياسة الجمهورية فى قمة الادارة العليا فى الحكومة الفيدرالية ، وهى مكتب يستحق اهتماما كبيرا من دارسى الادارة العامة . ودراسة رياسة الجمهورية توضح الحقيقة فى أن الادارة العامة هى فى جوهرها متصلة بالسياسة ، وأن المسئولية عنها أمام مجموع الشعب تزيد كثيرا عن مسئولية الادارة الخاصة . والادارة العامة هى النوع الوحيد من الادارة فى مجتمعنا الذى يرأسه رئيس الجمهورية الذى ينتخب انتخابا حرا عن طريق مجتمع انتخابى يشمل البلاد جميعها . ورئيس الجمهورية هو الأداة الرئيسية التى تستخدمها الهيئة الانتخابية المعبأة سياسيا فى جعل البيروقراطية وسيلة تحقيق آمالها ورغباتهـــا . كما أنه هو الذى يســـائل البيروقراطية على أوسع نطاق .

والرياسة هى اختراع أمريكى متميز ، وهى مكتب يتفق الكثيرون على اعتباره أهم اضافة قدمناها الى المؤسسات الديموقراطية وممارســـتها ، والعبقرية فى نظام الرياسة – اذا جاز هذا التعبير – هى أنها سمحت بتركيز قدر كبير من السلطة الادارية والسياسية ، فى حين أنها باشرت مهامهـا فى نفس الوقت مع رعاية كافية للضمانات الضرورية للمجتمع الحـــر . والنتيجة هى أن احتلت الرياسة مركز التحدى والتغيير .

وقد حاربت الولايات المتحـــدة ست حروب ، منها حربان عالميتان ، وأخمدت كذلك ثورة كبرى عن طريق الرياسة والجهاز الادارى الذى توجهه أكثر منه عن طريق أى مؤسسة سياسية أخرى . وكذلك فقد صـــمدت

الأمة أمام الأزمات الاقتصادية وأدخلت تغيرات ثورية فى الاقتصاد ، وبذلت جهدا ضخما فى تحقيق العدالة الاجتماعية . ويوضح برنامج التعامل العادل الذى وضعه ثيودور روزفلت ، وبعده برنامج الانعاش الاقتصـــادى ، ثم العدالة الاجتماعية ، ثم برنامج ايزنهاور أهمية الرياسة كمصدر للمبادأة والدفع وتنفيذ التغيرات التاريخية .

طبيعة المكتب :

« رئيس الجمهورية » كما أطلق عليه فى عنوان كتاب ذائع « يمثل رجالا عديدين (١) » . وهناك اتفاق كبير بين كل من شاغلى هذا المركز والمعلقين عن كنه هؤلاء الرجال العديدين وعن حقيقة رئيس الجمهورية ، فهو رئيس الدولة والرئيس الفعلى والشرفى للحكومة ، وهو مدير الشئون الخارجية ، والقائد الأعلى للقوات المسلحة . وقد أصبحت الرياسة عن طريق رسالة الرئيس عن حالة الاتحاد والرسائل الأخرى الى الكونجرس ، وعن طريق صلاته الشخصية مع الهيئة التشريعية ، وعن طريق المناشط المختلفة التى يقوم بها معاونوه التنفيذيون مصدر قيادة للتشريع . كذلك فان الرئيس يعبىء الشعور العام ويقود حزبه . وفوق ذلك فاننا نهتم به فى التشكيل الحالى باعتباره الرئيس الادارى للجهاز التنفيذى للحكومة الفيدرالية .

ولا يطلق على رئيس الجمهورية فى أى مكان من الدستور الفيدرالى لقب « كبير الاداريين » أو أى لقب مماثل ، ولكن الاضافات العديدة التى أدخلت على هذه الوثيقة يبدو أنها تؤدى الى هذه النتيجة اذا أخذت مجتمعـــة . والرئيس مركز السلطة التنفيذية ، وقد فسرت المحكمة العليا هذا التعبير على أنه يشمل كثيرا من الســلطات التى يتولاها أى رئيس ادارى . ولما كان الرئيس مسئولا عن مراقبة سلامة تنفيذ القوانين فانه يتولى سلطات كبيرة يستطيع بها أن يقوم بهذا عن طريق التوجيه الادارى للجهاز التنفيذى . وأخيرا فان رئيس الجمهورية يملك أيضا سلطات ادارية مخولة صراحة كما هو الشأن فى سلطة التعيين فى الوظائف الفيدرالية (٢) .

ومع ذلك فمن المهم أن نذكر انه بينما يمكن لأغراض التحليل أن تقسم الوظيفة الكلية لرئيس الجمهورية الى أقسام تكاد تكون صـــغيرة ، مثل : السياسى الأول ، والادارى الأول ، ورئيس حزبه ، فان ذلك لا يجـــوز

---

(١) مريمان سميث ــ رئيس الجمهورية مجموعة رجال (نيويورك ١٩٤٨) .

(٢) توجد مناقشة واضحة عن الموضوع فى كتاب ادوارد كوروين : رئيس الجمهورية ــ المكتب والســلطات (الطبعة الرابعة نيويورك ١٩٥٧) ص ٦٩ ــ ١١٨ .

فى الواقع العملى . اذ لا يقضى أى رئيس جمهورية وقته متنقلا بحرية من أداء دور الى آخر . بل ان نشاطه المعتاد يتميز بالجمع بين أدواره العديدة فى وقت واحد . فان القانون الذى يصدر عن الكونجرس مثـــلا لا يتضمن مشكلات عن العلاقات التنفيذية التشريعية فحسب ، بل انه يشمل أيضـــا مسائل التنظيم الادارى التى تنتظر فيها الهيئة التشريعية غالبا ، كما أن رئيس الجمهـــورية فى توزيع الرعاية على مؤيديه لا ينصرف على انه قائد الحزب بل انه ينهض أيضا بدور الرئيس الادارى ؛ لأن قراراته تؤثر أيضا فى سياسة الأفراد فى الجهاز التنفيذى .

واذا نظرنا الى الرياسة من جانب آخر فانها تبدو فى جوهرها كانها مزيج من القوة والشخصية والظروف . وما يحققه أى رئيس للجمهورية هو فى مجموعه ناتج عن هذه العوامل الثلاثة . ومع أن سلطات رئيس الجمهورية لم تتغير تغيرا أساسيا منذ سنة ١٧٨٩ الا ان طريقة الاستفادة منها قد تباينت كثيرا بين مختلف الرياسات ويرجع هذا جزئيا الى التفاوت فى الشخصيات الرياسية ، فكان بعض الرؤساء أكثر قدرة من غيرهم على اقناع الجمهور والكونجرس بسياساتهم وبرامجهم . وهناك فروق أيضا فى درجة التصور ، والدافع ، والدراية السياسية ، والمهارة فى البيان ، وأمثالها ، مما يتمتع به مختلف الرؤساء . كما أن الظروف عامل آخر ، حيث ان الكثير مما يمكن أن ينهض به رئيس الجمهورية أحيانا يعتمد بدرجة أقل على سلطاته القانونية منه على طبيعة الازمنة التى ينهض فيها بواجباته . فخلال فترة من الخطر أو الأزمات ، مثل حالة الكساد أو الحرب ، يستطيع رئيس الجمهورية ، بل ينتظر منه فى واقع الأمر ، أن ينهض بأشياء أكثر ، وأن يستخدم سلطات أوسع من الرئيس الذى يشغل المركز فى فترة أهدأ (٢) .

وقد قيل ان الرياسة تتمتع فى نواحيها الادارية بأعظم سمات السلطة التنفيذية فائدة . ويؤكد هاملتون فى تحليله للوثائق الفيدرالية مثلا وحدة مكتب الرئيس ، فالسلطة والمسئولية لم تخول لمجلس الوزراء أو لمجلس آخر ، ولكنها خولت لشخص بذاته . كذلك تحدث هاملتون عن « فترة الرياسة » فلم تقتصر فترة الرياسة على مدة قصيرة ، بل انه يخدم فترة طويلة مع الحق غير المحدود لاعادة الترشيح على الأقل فى الوقت الذى كتب فيه هاملتون هذا . وبالاضافة الى ذلك فان رئيس الجمهورية له حق السرية

---

(٢) راجع ادوارد كوروين ، لويس كوينج : الرياســـة اليـوم (نيويورك ١٩٥٦) ص ٦٢ — ٦٦ ، كلينتون روسستر الرئاسة الأمريكية (نيويورك ١٩٥٦) ص ٣ — ٢٨ .

والاذاعة لدرجة أكبر من بقية أجهزة الحكومة . والنقطة الأخيرة والاكثر أهمية من وجهة نظر هاملتون هى أنه رأى الرياسة على أنها نظام يتيح لرئيس الجمهورية أن ينهض بنشاطه الادارى والسياسى بفاعلية . ويقول هاملتون ان « نشاط الجهاز التنفيذى سمة هامة فى التعريف بالحكومة الممتازة (٤) ».

رئيس الجمهورية كادارى :

يبدو أن السمة الادارية لرؤساء الجمهورية قد اختلفت بقدر اختلاف شخصياتهم وحظوظهم السياسية ، والسبب فى ذلك هو أن الشخصية والظروف السياسية لها دون شك أثر فى تشكيل السلوك الادارى لأى رئيس جمهورية .

وقد قويت الرياسة بدرجة غير محدودة من أثر قوة شاغلها الأول . ولم تكن أقل الوسائل التى استخدمها « واشنطون » فى تأسيس قوته والتوسع فيها ادارية فى طبيعتها . ونظرا لما كان يتمتع به « واشنطون » من مقدرة ادارية عظيمة ، فقد أمسك بزمام الأعمال فى الوزارات ، ونظر فى جميع المراسلات الواردة والصادرة ، وداوم على الاتصال الوثيق بالمشكلات وتطور السياسة ، واستخدم بمهارة المرءوسين من ذوى الفلسفات والنظريات السياسية المتباينة . كما مارس أيضا قيادة فعالة فى الهيئة التشريعية معتقدا أنها مسئولية رئيس الجمهورية أن يهيىء للكونجرس برنامج عمل (٥) .

وقد كان « چون آدمس » ــ الذى اختلف مركزه الحزبى اختلافا شديدا عن (واشنطون) بسبب ابتداء ظهور الأحزاب المعارضة ــ حاد المزاج وغير قادر فى بعض الأحيان على الاحتفاظ برقابته على الوزارات . وكان اندرو چاكسون ، ماهرا فى الكشف عن أحسن المواهب الخلاقة فى مجموعة ممتازة من المرءوسين فى كل من مجلسه « الاعدادى » ومجلسه النظامى . ولكن مهما يكن استخدام (چاكسون) لمرءوسيه كبيرا فانه كان ضنينا فيما يتعلق بتفويض السلطة ، مفضلا أن يمسك بنفسه بزمامها ، وبعضها أمور صغيرة للغاية (٦) . وكثير من الرؤساء الآخرين كانوا يمتنعون عن التفويض خشية « الأخطاء المستمرة » من المرءوسين ، كما ذكر ذلك « چيمس پولك » .

وربما كانت النقطة السيئة فى تاريخ الرياسة هى نزاع اندروچونسون مع الكونجرس الذى تركزت أكثر نواحيه شدة حول أحد الموضوعات الادارية ،

(٤) الفيدرالى (طبعة لودج ــ نيويورك ١٨٨٦) الجزء التاسع عدد ٧٠ ، ٧١ ص ٤٣٩ ــ ٤٤٩ .

(٥) ليونارد هوايت ــ الفيديراليون (نيويورك ١٩٤٨) .

(٦) ليونارد هوايت ــ الجاكسانيون (نيويورك ١٩٥٤) .

وهى قانون البقاء فى الخدمة لسنة ١٨٦٧ الذى حرم رئيس الجمهورية من سلطة فصل من يعينهم الا بموافقة مجلس الشيوخ . ومع أن جونسون استطاع أن يحتفظ بمركزه الا أن الرياسة أصابها التدهور من الناحيـــة السياسية والادارية خلال النصف الثانى من القرن التاسع عشر (٧) .

وقد انعكست القوة السياسية لكل من ثيودور روزفلت ، وودروويلسون، فرانكلن روزفلت فى القرن العشرين فى التوسع الملحوظ للمناشط الادارية لرياسة الجمهورية والجهاز التنفيذى . وقد كان تيودور روزفلت ماهــرا فى اغراء لجان رياسية باجراء الدراسات ، ثم « بيع » أفكارها الى الكونجرس والى الجمهور ، وكانت جهوده فى التشريع الاجتماعى والمحافظة على الموارد الطبيعية مفيدة بصفة خاصة فيما يتعلق بالمناشط الادارية الجديدة والتوسع فيها . وقد كونت مبادىء ولسون الدقيقة التحديد فى الاقتصاد السياسى أساس برنامجه ــ الحــرية الجديدة بجوانبها الكثيرة فى الادارة والتشريع . واستنبط فرانكلين روزفلت الأفكار من مصادر واسعة التنوع ، وأحاط نفسه برجال ذوى آراء واسعة التباين ، فى حين يتخذ القرار بنفسهفىمسائل السياسة ، وبذلك كان قادرا على أن يعرض خططه على الكونجرس وعلى الشعب ويقنعه بها . وربما كان أهم ابتكار ادارى فى رياسة ايزنهاور هــو نظام المشورة الذى وضع لمكتب البيت الأبيض . ويبدو أنه استنادا الى الممارسة الحربية التى تسير على أن يتصل كبار المرءوسين بمساعد للرئيس التنفيذى الأعلى بدلا من الرئيس نفسه طور الرئيس ايزنهاور هذه الطريقة بنفسه وأدخلها الى مكتب البيت الأبيض ، وهى تمثل مدخل كاشفا الى طريقته فى الادارة .

ومن الناحية الاجتماعية فقد كان أكبر التحديات الادارية التى واجهت عددا من رؤساء الجمهورية هى مجابهة التوسع الكبير والمفاجىء فى المناشط والبرامج . وهو أمر يصاحب دائما وبالضرورة الحروب التى تكون سببا فى أضخم زيادة مفاجئة فى عدد الموظفين ، وفى خلق أجهزة جديدة كثيرة ، والتوسع كذلك فى المناشط القديمة . كما أن الأزمات الاقتصادية والاصلاح قد تتضمن توسعا اداريا مشابها ولكن فى اتجاه مختلف ، كما حدث فى عهد الانعاش الاقتصادى . ثم أن قيام العصر الذرى بعد ذلك وتحــــدى الشيوعية العالمية قد أوجد متطلبات جديدة تلزم الادارة الرياسية باتباع منتهى الدقة .

(٧) كوروين ــ المرجع المذكور ص ٢٤ ــ ٢٦ .

وتشير البيانات التالية الخاصة بالجهاز التنفيذى الذى يقع تحت رقابة رئيس الجمهورية الى بعض من الأزمات الادارية التى تقابل رئيس الجمهورية والى الضغط والتوتر اللذين تعرضت لهما الولايات المتحدة خلال العقود القليلة الأخيرة . فقد زادت العمالة بين المدنيين منذ سنة ١٩٣٠ من اقل من ٦٠٠ر٠٠٠ الى ٢ أو ٣ ملايين كما زاد عدد الادارات الفيدرالية أربعة أضعاف . فقد كان مجمـــوع العاملين فى الخـــدمة المدنية الفيدرالية فى سنة ١٩١٣ أقل من عدد العاملين فى أى من الوزارات الفيدرالية الكبرى اليوم . وارتفع الانفاق من ٥ر٣ بلايين دولار فى سنة ١٩١٣ الى نحو ٦٦ بليون دولار فى سنة ١٩٥٧ ، وكانت تزيد عن ذلك فى سنة ١٩٥٤ بنحو ٢ بليون دولار .

مقارنة مع حكام الولايات والرؤساء المحليين

قام منشئو رياسة الجمهورية بنقل صورة من رياسة ولاية نيويورك من بعض النواحى ، ولكن رئيس الدولة تميز كثيرا من الناحية الادارية عن أغلب محافظى الولايات .

وكانت الرياسة دائما من الناحية القانونية تملك وحدها سلطة المبادأة فى التعيين وتملك سلطات قوية فى الرفض . ومدة الرياسة طويلة واختصاص الرئيس كبير ولا يشاركه فى السلطة مجلس . كما ان الحظر الذى فرضته المادة الأولى من الدستور الفيدرالى الذى يمنـــع « أى شخص يشـــغل وظيفة فى حكومة الولايات المتحدة » عضوا فى أى من المجلسين التشريعيين خلال بقائه فى المنصب » له دلالة هامة . وقد جعل هذا من المستحيل أن تنشأ حكومة مجلسية على النمط البريطانى تتولى فى ظلها نفس الجماعة الرقابة على الهيئتين التشريعية والتنفيذية من ناحية . كما أنقذت من ناحية أخرى الرئيس الضعيف من أن يتحكم فيه اتحاد سرى من الهيئتين التنفيذية والتشريعية .

وفى هذه النواحى وغيرها فان مركز محافظ الولاية النمطى أضعف فى مجال المقارنة . فقد أريد من محافظ نيويورك مثلا أن يتقاسم السلطة مع مجلس . وبعض رؤساء الادارات فى أغلب الولايات منتخبون . وبينما يعين المحافظ الآخرين ولكنهم يشغلون وظائفهم مددا أطول ، وتتجاوز خدمتهم كأعضاء فى المجالس واللجان مدة المحافظ مما يشجع على استقلالهم عنه . وفى بعض الحالات ينتخب رؤساء الأجهزة انتخابا مستقلا ، أو تعينهم الهيئة التشريعية أو مصدر آخر غير المحافظ ، وهذا بدوره أيضا يحد من سلطته

ونفوذه كذلك. كما أن سلطة المحافظ فى العزل مقيدة فى أغلب الولايات.وأخيرا فان الحدود الدستورية لفترة حكم المحافظ يغلب أن تضعف قيادته فى السياسة والادارة . وتحدد فترة الحكم لنحو ثلث عدد المحافظين بسنتين وأكثر من نصف المحافظين الذين تحـــدد مدة رياستهم باربع ســـنوات لا يرشحون لفترة أخرى (٨) .

ويمتاز مكتب الرئيس التنفيذى الأعلى فى مستوى البلديات بالتنـوع أكثر من أى شىء آخر . ففى النمط المجلسى من حكومة المدينة مثلا تقسم السلطة بين عديد من الأعضاء كما لا يوجد رئيس تنفيذى أعلى . وفيما يسمى بنمط العمدة الضعيف يطلق على العمدة أنه « الرئيس بين أقرانه » فى مجلس المدينة ، والواقع أنه لا يزيد كثيرا على أن يكون رئيسا فخريا للحكومة ، حيث ان المجلس يكاد يختص بكل السلطات . وفى نمط الحاكم القوى من الحكومة تقسم السلطة بين العمدة والمجلس ولكن العمدة قـد يحظى بقدر كبير من النفوذ ، وهذا يرتبط لحد ما بشخصيته وبالموقف السياسى المحيط بمكتبه ودرجة مهارته فى الشئون الادارية . وأخيرا فانه فى ظل خطة مدير المدينة يمارس المدير سلطة حقيقية ، وقد يكون له تأثير واسع ولكنه يخضع دائما لارادة المجلس لأنه المختص بتعيينه وقد يعزله اذا رأى ذلك . ومدة خدمة أعضاء المجلس تتفاوت بين سنتين وأربع متداخلة بصفة عامة وفترة ادارة العمدة فى المعتاد سنتان فى المدن الصغيرة وأربع سنوات فى بعض المدن الكبيرة . وفترة ادارة عمدة المدينة قد تكون طويلة اذا كان قديرا يستطيع أن يتجنب الانحياز الى أحد الجوانب فى الموضوعات السياسية التى تعرض على مجلس المدينة .

مكتب البيت الأبيض :

استطاع الرئيس واشنطون أن ينهض بأعباء عمله بمساعدة أثنين من السكرتيرين الشخصيين وهو ما يكاد يقابل فى أيامه مكتب البيت الأبيض . أما فى سنة ١٩٥٧ فقد استنفد مجرد تدوين أسماء فئة المديرين فى نفس المكتب صفحة كاملة مطبوعة من دليل الولايات المتحدة التنظيمى . واشتملت القائمة على مساعد الرئيس ونائب المساعد واثنين من المساعدين لنائب المساعد ، وعشرة من المساعدين الخصوصيين ، وأربعة من المساعدين الاداريين وثلاثة من المستشارين الخصوصيين وثلاثة من المساعدين الخصوصيين ،

(٨) نجد مناقشة مفيدة عن هذا الموضوع فى تقرير لجنة العلاقات بين الحكومات . تقرير الى رئيس الجمهورية لتقديمه الى الكونجرس (واشنطون ١٩٥٥) ص ٤٢ — ٤٥ .

وعدد من السكرتيرين الخصوصيين وطبيب باطنى . . وهذه المجموعة من الافراد تعتبر امتدادا لشخصية الرئيس فى النهوض بأعماله . . وطبيعة تشكيل الرياسة اليوم لا تجعل من المنتظر أن تنجز أعمالها أبدا دون وجود هؤلاء الأفراد .

وهذا المكتب « كما ذكر فى دليل الحكومة فى تعبير جاف » يخدم رئيس الجمهورية فى أداء الكثير من المناشط التفصيلية التى تقع على عاتق مكتبه مباشرة . وموظفو الرياسة يسهلون ويحافظون على الاتصال مع الكونجرس ومع أعضائه فرادى ومع الرؤساء فى الوزارات والهيئات التنفيذية ومع الصحافة ووسائل الاعلام الأخرى ومع الجمهور عامة . . . والمساعدون الاداريون لرئيس الجمهورية هم معاونون شخصيون ويساعدون الرئيس فيما يوجههم اليه من أمور (٩) » .

ومع ازدياد عدد الموظفين تزايدت الحاجة الى أماكن العمل لدرجة لم يعد البيت الأبيض نفسه ، ولا الاضافات التى أدخلت عليه ، بكافية . وما وافت سنة ١٩٥٧ حتى فكر فى اتخاذ اجراءات جريئة بما فى ذلك ازالة المبنى القديم لوزارة الخارجية الذى يجاور البيت الأبيض واقامة عمارة مكتبية حديثة تكون مقرا لمكاتب رئيس الجمهورية المباشرة .

وليس هذا كل ما فى الموضوع ، اذ أنه بالاضافة الى مكتب البيت الأبيض فان المكتب التنفيذى الشامل لرئيس الجمهورية يشمل أيضا ادارة الميزانية ومجلس المستشارين الاقتصاديين ومجلس الأمن القومى (الذى يعتبر كلا من جهاز المخابرات المركزى ومجلس التنسيق الرياسى جزءا منه) ومكتب تعبئة الدفاع ، ولجنة الرئيس الاستشارية عن التنظيم الحكومى(١٠) .

ما الذى ينهض به رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الادارى :

يتحدد ما ينهض به رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الادارى للحكومة الفيدرالية جزئيا بانه يمارس فى الواقع سلطات المنفذ . وبعبارة أخرى فان رئيس الجمهــورية ينهض بأعمال كثيرة مما ينهض به غيره من المنفذين بـ المحافظين ، والعمد ، والمديرين ، فى قطاع الأعمال ـ باعتبارهم منفذين . وقد صاغ جوليك وايرويك فى بحوثهما عن علم الادارة كلمـــة "Posdcorb" « لتحمل الاشارة الى هذه الوظائف العديدة النمطية فى الادارة الرياسية .

(٩) دليل التنظيم الحكومى للولايات المتحدة ١٩٥٦ ــ ١٩٥٧ ص ٥٨ .
(١٠) راجع فصلى ٥ ، ٦ .

وكل حرف من هذه الكلمة يمثل الحرف الأول من وظيفة ، وهى التخطيط والتنظيم والتوظيف والتوجيه والتنسيق والتقرير والميزانية (١١) .

وفضلا عن ذلك فان مادة واجراءات أنشطة رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الادارى قد تكفلت بها أجزاء هامة من الدستور الفيدرالى ومن قوانين الكونجرس . كما تتحكم العادة فى مناشط أخرى . وفى اختيار هذه المناشط الادارية المختلفة ، فاننا سوف ندخل اليها عن طريق الاجراء أو الوظيفة . ولا يمكن أن يكون مثل هذا الوصف كاملا بالطبع ، لأن من بين الأسباب فى ذلك أنه لم يجر أى « حصر مكتبى » أو جرد لعمل رئيس الجمهورية (١٢) . ومع ذلك فان عددا من نواحى نشاطه ظاهر بشكل واضح . وفيما يلى نذكر بعضا من أكثر هذه الوظائف أهمية :

١ – يحدد رئيس الجمهورية السياسة ويشكلها . وتأثيره فى السياسة يشمل مجالها جميعه من السياسة العامة فى شمولها الى المتخصصة فى وثائقها . وهو قد يصرح ويساند مبادىء عامة أو فلسفة بالذات كالتى استندت اليها الحرية الجديدة لويلسون والانعاش الاقتصادى لفرانكلين روزفلت ، ولكن يحدث كذلك أن ما يبدو كأنه ملاحظات عارضة قد يحدد سياسة معينة . ورئيس الجمهورية عندما يصدر الأوامر التنفيذية وعندما يراجع الميزانية التنفيذية التى تتجاوز ألف صفحة فانه يفصح عن ارادة رسمية ويتخذ فى نفس الوقت مئات من القرارات التفصيلية التى تؤثر فى عديد من برامج العمل فى الحكومة الفيدرالية .

وأكبر مجال مفرد ينهض فيه رئيس الجمهورية برسم السياسة اليوم هو فى الشئون الخارجية وهو نشاط تتحمل الحكومة الفيدرالية وحدها المسئولية عنه . وقد يسمح رئيس الجمهورية الضعيف لوزير خارجيته بأن ينهض بمعظم واجباته فى هذا الشأن . ولكن الرئيس القوى يضطلع بنفسه بالقسط الاكبر منها وهو يتحمل المسئولية النهائية عنها فى كل من الحالين ، وهذه حقيقة يدركها الشعب تماما ، لذلك فان أى قرار أو تصريح يصدره رئيس الجمهورية فى هذا المجال له أثر مباشر وذائع فى داخل البلاد وكذلك بين الدول الأخرى التى يهمها الأمر .

---

(١١) لوثر جيولك « مذكرات عن نظرية التنظيم » فى بحوث عن علم الادارة تحرير لوثر جيوليك ، ليندول ايرويك – (نيويورك ١٩٣٧) ص ١٣ .

(١٢) وظائف المنفذين بصفة عامة قد حللت تحليلا عميقا – راجع على سبيل المثال شستر برنارد – وظائف المنفذ (نيويورك ١٩٣٨) ، مارشال ديموك : المنفذ وهو يعمل (نيويورك ١٩٤٥) .

وفى جميع أمور السياسة ينهض الرئيس بتحديد الأولويات والاتجاهات وتركيز الاهتمام أو تغيير وضعه . وعملية رسم السياسة عملية مستمرة بالنسبة للمكان والزمان ، وتتطلب تغيرات كبيرة فى سلوك رئيس الجمهورية . وقد لا تكون التغيرات جميعها متسقة ، بل أنها قد لا تقبل الاتساق .

وقد ينغمس رئيس الجمهورية فى السياسة مبادأة منه أو قد يشغل بها عندما يستشيره المرءوسون فى مسائل تبدو جديدة أو جدلية أو يكون لها أهمية . وقد تدرس الوزارات ، أو مستشارو الرئيس الخصوصيون ، مشكلة يقدمون عنها اقتراحات للتنفيذ . وقد يعين الرئيس لجانا خاصة من المواطنين أو من المواطنين والموظفين العموميين (تشريعية أو تنفيــذية أو قضائية) لتدرس موضوعا بالذات . ومن أمثلة ذلك اللجان الرياسية عن الحقوق المدنية وعن توحيد القوات المسلحة .

ويستفيد الرئيس الجزء الأكبر من وقته فى اعداد قرارات السياسة . كما يخصص جزءا كبيرا للاستماع الى تقــارير شفهية من مســـاعديه الاستشاريين أو من مرؤسيه فى الوزارات . ويتضح من الوثائق التاريخية أن الرئيس ترومان أضطر مرة بعد أخـــرى أن يتصرف فى بعض التطورات الجديدة فى النزاع الكورى أو فى بعض أنواع الخلاف بين العمال والادارة التى لها آثار قومية استنادا الى تقارير شفهية سريعة من مساعديه التنفيذيين . ويقضى رئيس الجمهورية الكثير من وقته فى القراءة . وقد رغب كل من الرئيس ويلسون وايزنهاور أن تقدم اليه جميع الاقتراحات التى ينظر فيها كتابة . ويقدر الرئيس ترومان أنه كان يستنفد أغلب وقت عمله اليومى وهو فى المعتاد ست عشرة ساعة فى قراءة مذكرات ، ووصف ذلك بأنه مرهق للعينين ، وصعب على الانتباه ؛ اذ (لا تكاد تخلو مذكرة واحدة من مأزق فيهـا (١٣) .

٢ ـ يعرب الرئيس عما اعتزمه لمرءوسيه وللجمهور . وهو قد يصدر الأوامر والتصريحات والمنشورات والتعليمات . ويستخدم فى اتصاله بمختلف جماهيره فى الداخل والخارج الرسائل والخطب والأحاديث التليفزيونية الخاصة والمؤتمرات الصحفية . كما يستقبل الزائرين والمندوبين وينقل الى المرءوسين الذين يتعاملون معه شخصيا ارادته بفاعلية عن طريق التعبيرات والاشارة والايماء واستغلال الاشاعة بلباقة وغير ذلك . ولكن بصرف النظر عن الوسيلة المستخدمة فان الاشارة الكاشفة عن مقدرة الرئيس أو منفذ

(١٣) وليام هلمان : السيد الرئيس (نيويورك ١٩٥٢) ص ١١٧ .

آخر بالنسبة لهذا الموضوع هي وثقته ودرجة احاطته وما يبديه من تصميم عندما يعبر عن ارادته ·

٣ ـ ويهتم رئيس الجمهورية باختيار وتدريب وترقية الأفراد بالاضافة الى أنه يرعى روحهم المعنوية ويساندهم . ومع ذلك فمن المسلم به أنه فى ظل الظروف الحديثة يخول كل هذا النشاط الى الآخرين ، ويكون رئيس الجمهورية علاقات أساسية أو اتصالات مواجهة فى هذا المجال مع مجموعة كبيرة من المساعدين أو المستشارين ومديرى المصالح ومساعدى المديرين . أما علاقته مع البيروقراطية فهى علاقات ثانوية متباعدة وغير شخصية .

ومع ذلك فعلاقة رئيس الجمهورية بالبيروقراطية هى فى المعتاد المصدر الأساسى للمبادأة باصلاح الظروف التى يعمل فيها جمهرة العاملين فى الحكومة الفيدرالية ، كما أن التوسع فى تطبيق نظام التعيين بالجدارة على مر السنين حدث بناء على اشارته . وبرز فى التوصيات التشريعية لرؤساء الجمهورية الآخرين اقتراحات بزيادة المرتبات وبتطبيق مبدأ المستقبل الوظيفى وشمول التأمين الاجتماعى للعاملين فى الحكومة الفيدرالية . وبالاضافة الى ذلك يمكن أن يصبح رئيس الجمهورية المدافع الرئيسى عن البيروقراطية كما حدث عندما اصطدمت تحقيقات وانتقادات السناتور ماكارثى وجماعته بمجهودات الرئيس ترومان الكبيرة فى الدفاع عن الوظفين المدنيين المفترى عليهم .

أما عن المرءوسين الذين يميل رئيس الجمهورية لأن يكون علاقات أساسية معهم ، فقد اقترح « والاس ساير » تقسيمهم الى أربع مجموعة (١٤) . أولها ما أطلق عليه ساير « المنفذون الرياسيون » وهى مجموعة من الرجال والنساء يمكن أن يقال عنهم أنهم مهيئون رياسيا وينتظر لهم أن يبقوا كذلك . وتقع فى هذه الفئة بعض المعينين فى مجلس الوزراء وكثير من موظفى البيت الأبيض . والفئة الثانية هى المعينون من الأنصار وهم يشغلون مجموعة من الوظائف خول رئيس الجمهورية غيره فى شغلها: جزء منها لأعضاء الكونجرس وجزء آخر لجماعات أصحاب المصالح وثالث لمراكز التأييد الأخرى (الماضى ـ الحاضر والمستقبل) وبعضها الى هؤلاء الذين يقصد الى اغرائهم على الاقلال من عداوتهم . والفئة الثالثة هم « منفذو البرامج » وهم القادرون على تطوير وتنفيذ البرامج الذين ارتبطوا

(١٤) والاس ساير النفذ السياسى فى الحكومة القومية : الوضع الدستورى والسياسى » خطاب ألقى أمام مؤتمر وودرو ولسون المئوى برنستون نيوجرسى مارس ٢ ـ ٤ ، ١٩٥٦ ص ٢٣ ـ ٢٤ » .

بها والتى تتجانس مع سياسات الرئيس . والفئة الرابعة هم « الموظفون المستديمون » الذين يكونون مراكز الاستمرار ووسائل تحقيق التعاون فى عمل الحكومة الجارى . وسوف يختلف فى كل ادارة العدد والأثر والانسجام العام فى كل من هذه المجموعات بالرئيس بناء على شخصيته التنفيذية من ناحية وعلى ما يحتله من مراكز القوة .

واحدى وظائف شئون الأفراد التى ينص الدستور الفيدرالى على تخويلها لرئيس الجمهورية هى اجراء تعيينات مختلفة فى الوظائف الفيدرالية بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ ، وبذلك يجرى تعيين رؤساء المصالح وأعضاء المجالس واللجان والمؤسسات الحكومية بموافقة مجلس الشيوخ . كما أن التعيين فى كثير من الوظائف الأدنى يتطلب اجراء من مجلس الشيوخ يشترطه القانون . وتعكس وظيفة التعيين كغيرها من جميع النواحى الرياسية بالطبع ظاهرة النمو . فقد قام الرئيس « واشنطون » خلال سنة قياسية فى رياسته باجراء التعيين فى ٦٥ وظيفة مدنية ، و ٢٠ وظيفة عسكرية خاضعة لتصديق مجلس الشيوخ . وتبين الأرقام المقابلة فى سنة ١٩٥٥ أن رئيس الجمهورية أجرى التعيين فى ٣٢١٩ وظيفة مدنية ، و ٣٧٤٦٧ ووظيفة عسكرية(١٥) . وذلك رغم الظروف الحالية فى أن التعيينات المدنية اخذت تتناقص نسبيا بانتظام فى العقود الأخيرة بازدياد الأخذ بنظام التنافس فى التعيين فى وظائف الخدمة المدنية .

ولم يتعرض الدستور الأمريكى لسلطة رئيس الجمهورية فى الفصل من الوظائف ، ولكن المحكمة العليا قد ناقشته بوضوح تام فى حالتين : الأولى قضية « مايرز » ضد الولايات المتحدة والتى فصل فيها سنة ١٩٢٦ (١٦) . ويبنو أن المحكمة أخذت بأن لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة فى فصل موظفى الحكومة الفيدرالية وأنكرت أى سلطة للكونجرس فى تقييد هذا الحق . فقد فصل الرئيس ولسون « مايرز » الذى كان مديرا للبريد فى بورتلاند بولاية أوريجون مخالفا بذلك مطلبا قانونيا ، وهو الاستناد الى رأى وموافقة مجلس الشيوخ . ومع ذلك فقد تعدلت هذه القاعدة التى تبدو عامة فى قضية « هامفرى » ضد الولايات المتحدة التى صدر الحكم فيها فى

(١٥) ذكر ذلك فى « مكتب رئاسة الجمهورية الأمريكى » فى حوليات الأكاديمية الأمريكية للعلوم السياسية والاجتماعية العدد ٣٠٧ (سبتمبر ١٩٥٦) ــ ١٧ تحرير سيدنى هايمان .

(١٦) قضية مايرز ضد الولايات المتحدة (٢٧٢ الولايات المتحدة ٥٢ ــ ١٩٢٦) .

سنة ١٩٣٥ (١٧) . فقد عين الرئيس هوفر همفرى فى لجنة التجارة الفيدرالية ثم فصله الرئيس روزفلت فى منتصف فترة التعيين التى كانت سبع سنوات . ولم يستند الى أى من أسباب الفصل المنصوص عليها فى قانون لجنة التجارة الخارجية . وهى عدم الكفاية أو الاهمال فى الواجب والأخطاء فى العمل ، بل ان رئيس الجمهورية أسس الفصل بأمانة على الاختلاف فى السياسة وفى تطبيق السياسة . وقد حكمت المحكمة فى صالح همفرى واستندت فى ذلك الى أن الموظفين الذين يشاركون فى السلطتين التشريعية والقضائية مثل أعضاء لجنة التجارة الاتحادية يمكن أن يحميهم التشريع من سلطة رئيس الجمهورية فى الفصل ، فى حين أن « التوظف التنفيذى الذى يقتصر على القيام بالوظائف التنفيذية » لا تشترط له هذه الحماية .

ولم تضع المحاكم بعد فاصلا دقيقا بين هذين النمطين من الموظفين بل ان هذا الفصل يختلط نوعا نتيجة للحكم الذى صدر فى قضية أموزجان ضد هيئة وادى التنيسى فى سنة ١٩٤٠ (١٨) . وقضت دائرة محكمة التظلمات أن عضو مجلس المديرين فى هيئة وادى التنيسى لا يجد الحماية فى المبدأ الذى صدر فى قضية همفرى ولو أن هذا المجلس يشبه فى نواح كثيرة اللجنة التى تجد الحماية .

٤ ـ يفوض الرئيس فى وظائفه وسلطاته ، وقد يفعل ذلك بأمر كتابى أو بخطاب أو بكلام شفهى أو لمجرد تقبل ظروف برزت على نحو مفاجىء ، ويمكن أن تختلف المسائل موضوع التفويض بين أن تكون ذات أهمية كبيرة أو تكون مجرد مسائل روتينية . وقد منح الرئيس ايزنهاور سلطات فوق العادة لرئيس مستشاريه ـ مساعد الرئيس شيرمان آدمز . كما أنه أعطى أيضا لوزرائه نفس المجال الفسيح الذى أتاحه لقادة الميدان الذين خدموا معه فى الحرب العالمية الثانية . وفى بعض الحالات يمنح القانون صراحة لرئيس الجمهورية السلطة فى التفويض لمرءوسيه . فقد فوض الرئيس ويلسون لمستشار وزارة الخارجية جميع السلطات التى خولها لقانون التجارة مع الأعداء . كما فوض الرئيس فرانكلين روزفلت لمدير برنامج الاعارة والتأجير جزءا كبيرا من السلطات الضخمة التى وفرها قانون الاعارة والتأجير .

(١٧) قضية هامفرى الجلاد ضد الولايات المتحدة (٢٩٥ الولايات المتحدة ٦٠٢ سنة ١٩٣٥) .
(١٨) قضية أ موزجان ضد هيئة وادى التنيسى (١١٥ فيدرالى ـ ٩٩٠ ـ ١٩٤٠) .

ولتسهيل التفويض الرياسى أصدر الكونجرس فى سنة ١٩٥٠ قانون ماك كروماك (١٩) . الذى خـول رئيس الجمهورية حق التفويض لأى من وزرائه أو رؤساء المصالح ، أو لأى موظف آخر ، اذا أيده مجلس الشيوخ فى ذلك فى الواجبات التى ناط بها رئيس الجمهورية . ومنذ صدور هـذا القانون أصدر رئيس الجمهورية نحو ستين أمرا تنفيـذيا بالتفويض فى النهوض بمئات من الوظائف التى ناط بها القانون رئيس الجمهورية الى المساعدين التنفيذيين . وبعض هذه الوظائف تتطلب اختيارا واسـعا ، والأخرى لا تزيد على العمل الروتينى . ومن أمثلة النوع الأخير قانون قديم يتطلب من رئيس الجمهورية نفس الموافقة « على القواعد الخاصة باقامة أكشاك بيع للمكفوفين على الأملاك الحكومية » وهى سلطة منحت الآن لمدير ادارة الميزانية (٢٠) .

٥ — وينهض رئيس الجمهورية بتنسيق عمل الجهاز التنفيذى فى الحكومة . وعليه أن يلاحظ تزامن الجهود بحيث لا يحدث التعارض فى عمل الجهاز التنفيذى الا فى أضيق الحدود . وهو ينسق عن طريق اصـدار تصريحات واضحة مقنعة عن أهدافه وبرامجه لمرءوسيه وحل الخـلافات بين الوزارات على رسم السياسة والاختصاص . وبالاضـافة الى جهود الرئيس الشخصية الخاصة فى التنسيق فانه ينسق أيضا عن طريق الهيئات الجماعية مثل مجلس الوزراء ومجلس الأمن القومى وعن طريق اللجان الخاصة المشكلة من الوزارات التى ينشئها لهذا الغرض ، وعن طريق موظفى المشورة والاتصال الذين تخولهم سلطات عامة أو سلطات معينة ومن الأمثلة التوضيحية على النوع الأول هارى هوبكنز او شيرمان آدمز ، ومن أمثلة النوع الآخر مكتب مستشار الرئيس عن ادارة الأفراد الذى أنشىء فى سنة ١٩٣٩ كوسيلة للربط بين البيت الأبيض ولجنة الخدمة المدنية .

٦ — ورئيس الجمهورية مدير مالى فهو مسئول عن تطوير البرنامج المالى الذى يشمل الدخل والمنصرف للحكومة الفيدرالية . وهو ينهض بهذا فى شكل الميزانية التنفيذية — ميزانيته — التى يقدمها الى الكونجرس فى مستهل كل دورة جديدة تصاحبها رسالة رسمية عن الميزانية . وبعـد الموافقة على الاعتمادات يشرف الرئيس على الانفاق . وهناك — بالاضافة

(١٩) قانون ٨ اغسطس سنة ١٩٥٠ (٣ — الكونجرس ٢٠١ — ٢٠٣) .

(٢٠) راجع ايلى نوبلمان «تفويض الوظائف الرئاسية : النواحى الدستورية والقانونية» حوليات الاكاديمية الأمريكية للعلوم السياسية والاجتماعية عدد ٣٠٧ (سبتمبر ١٩٥٦) ص ١٣٤/١٤٤ .

الى ذلك ــ مسائل رقابة النقد واسعار الفائدة وادارة الدين العام . وفى عهد التوسع فى الانفاق والتضخم النقدى والدين العام الهائل نظر الى التوسع فى دور رئيس الجمهورية كمدير مالى على أنه تطور كبير فى مناشط رئيس الجمهورية واهتماماته .

٧ ــ وينشىء رئيس الجمهورية ويراجع تنظيم الأجهزة التنفيذية فى الحكومة الفيدرالية والكثير من أهم الأجهزة التنفيذية التى أنشئت خـلال الحرب العالمية الثانية مثل مجلس الانتاج الحربى ومكتب ادارة الأسعار ومكتب بيانات الحرب أنشأها رئيس الجمهورية فى أول الأمر ، وكذلك الشأن فى كثير من الأجهزة التى أنشئت للتغلب على الأزمة الاقتصادية فى الثلاثينيات مثل ادارة الانعاش القومى وادارة الأشغال العامة . ثم تلا ذلك أن أعرب الكونجرس عن موافقته على هذه الأجهزة بتخصيص الاعتمادات اللازمة لها . وبمنحها سلطات اضافية ووضع أساس قانونى دائم لها كما حدث فى ادارة كهربة الريف وغيرها ولكن المبادأة كانت من البيت الأبيض .

كما يختص الرئيس أيضا باعادة التنظيم الادارى . وقد كان من اول الأعمال التى اهتم بها الرئيس ايزنهاور عندما تولى منصبه هو توفير دراسة ادارية دقيقة عن جهازه الاستشارى ووضع نظام متميز لهيئة مشورته .

كمـا أدخل رؤسـاء الجمهورية أخـيرا فى ظل قوانين اعادة التنظيم لسنوات ١٩٣٩ ، ١٩٤٥ ، ١٩٤٩ ، ١٩٥٥ قدرا كبيرا من التغيرات التنظيمية ألغيت فيها أجهزة أعيد تشكيلها ونقلت وظائف من هنا الى هناك ، وأعيدت ثانية فى بعض الأحيان . وأثر آخر لقوانين اعادة التنظيم هو أنها حملت رئيس الجمهورية مسئولية المواءمة بين تنظيم الجهاز التنفيذى وبين ظروف الطوارىء . وكان رئيس الجمهورية فى الحربين العالميتين ، وفى النزاع الكورى ، وفى أزمة الثلاثينيات ، هو الذى أدخل التعديلات الضرورية على التنظيم التنفيذى نظرا لقدرته على العمل بطريقة أسرع من الكونجرس .

٨ ــ وتشغل العلاقات الخارجية المختلفة أى العلاقات مع مصادر خارج الجهاز التنفيذى الكثير من جهـلا رئيس الجمهورية . ولهذه العلاقات الخارجية أهمية أساسية لأنها تؤثر تقريبا فى كل عمل ادارى أو سياسى ينفذ فى نطاق الجهاز التنفيذى . وتشمل العلاقات الخارجية علاقات الرئيس بالكونجرس وبجماعات أصحاب المصالح وبأفـراد المواطنين وبتشكيلات الأحزاب وعلاقاته بالولايات والحكومات الأجنبية . ويسـتجيب الرئيس للضغوط من هذه المصادر ويتأثر بأفكارها ويسعى للحصول على تأييدها ، وقد تكون معها علاقات سرية ومؤثرة فى رسم السياسة واتخاذ القرارات

الادارية وهو يوجه اليها الرسائل والخطب ويتقابل معها فى مؤتمرات ويعين من بينها فى عضوية اللجان وينظر فى مشكلاتها وأمانيها ويشكل برامجه على الاهتمام المناسب بما يتوقع أن يقابل به من رد فعل .

الكونجرس فى الادارة :

ومع أن مؤسسى هذه الدولة رفضوا الاجراء الواسع الانتشار فى الولايات من تقسيم السلطة التنفيذية بين الجهازين التنفيذى والتشريعى ، الا أن التجربة والتطبيق فى ظل الدستور الفيدرالى قد أبطلت هذا الترتيب بطرق كثيرة . والحقيقة أنه بينما يوجد فى الولايات المتحدة نظام الفصل بين السلطات سياسيا كما ذكر فى الفصل الثانى فانه لا يوجد مثل هذا الفصل اداريا . ويعمل رئيس الجمهورية على أساس أن الكثير من سلطاته وألوان نشاطه الادارية تخضع للرقابة أو المراجعة من الكونجرس والى درجة ما من المحاكم . وعلى ذلك فانه بينما تبدو سلطة رئيس الجمهورية الادارية واسعة تشمل فى الواقع كل المجالات التى ذكرت من قبل فانها مع ذلك موزعة على كثير من الأمكنة ويغلب الا تكون مكتملة كما لا يمكن ممارستها كلية فى بعض المواقف .

فأولا فانه بالرغم من السلطات المحددة التى أضفتها قوانين اعادة التنظيم من سنة ١٩٣٩ الى سنة ١٩٥٥ فان حرية رئيس الجمهورية فى تحديد تنظيم وتشكيل الجهاز التنفيذى مقيدة . فالكونجرس بناء على القانون ينشىء المصالح ويحدد الوحدات الفرعية ويبين وظائفها فى تفصيل كبير فى بعض الأحيان . فاذا رغب رئيس الجمهورية فى تعديل القوانين فقد لا يعترضه فى ذلك مقاومة الكونجرس فحسب بل يجد أن الجهاز الادارى المختص عبء لمقاومته فى ذلك . وعلى سبيل المثال قاومت ادارة الخدمة الخارجية لسنوات عديدة اقبل سنة ١٩٤٦ التحسينات فى التنظيم التى اعتبرها رئيس الجمهورية ووزير الخارجية ومصادر اخرى مرغوبا فيها . وحتى يمكن تنفيذ التحسينات فانه لابد من تعديل التشريع ولكن ادارة الخدمة الخارجية بمساعدة لجان الكونجرس المؤيدة لها استطاعت لفترة طويلة أن تعطل الموافقة على التعديلات الضرورية . ثم صدر قانون الخدمة الخارجية لسنة ١٩٤٦ فى آخر الأمر ، وكان فى أساسه توفيقا بين المطلبين (٢١) .

---

(٢١) نجد التفاصيل مذكورة باسهاب فى دراسة حالة « قانون الخدمة الخارجية لسنة ١٩٤٦ » فى كتاب الادارة العامة وتطوير السياسة (نيويورك ١٩٥٢) تحرير هارولد شتين .

وفيما يتعلق بسياسة شئون الأفراد وادارتها فان رقابة رئيس الجمهورية لا تعدو أن تكون رقابة متواضعة . فالكونجرس يهتم بتفصيلات القوانين فيما يتعلق بترتيب الوظائف ومعدلات الأجور وترتيب الجدارة ونظام المعاشات وغير ذلك . ويستطيع ـ نظرا لما يملك من سلطة فى التقصى ـ أن يتحكم فى العامل الفرد وفى موقف العمل . ولجنة الخدمة المدنية مستقلة قانونا فى داخل الجهاز التنفيذى واختصاصها يشمل مجال ادارة الأفراد بأكمله . وقد أعلنت لجنة براونلو فى سنة ١٩٣٧ بوضوح وتحديد أن « ادارة اللجنة تتجه الى تشتيت المسئولية وتعطيل العمل وتجعل التعاون الفعال أو القيادة القوية مستحيلة » . وبالرغم من التوصيات المشددة التى قدمتها اللجنة وما أوصت به لجنة هوفر الأولى فيما بعد بتقوية مركز الرئيس الادارى فى شئون الأفراد فلم يحدث الا قليل من التغيرات الملموسة .

كما أن سلطات الرئيس مقيدة بشدة فى مجال رئيسى آخر من مجالات الادارة : وهو الادارة المالية ؛ فرغم أن قانون الميزانية والمحاسبة لسنة ١٩٢١ منحه السلطة فى تنظيم ميزانية تنفيذية ، الا أن العمل التشريعى الذى يستلزمه صدور هذه الوثيقة قد يكون من الضخامة بحيث يضيع الهدف فى ممارسة وظيفة الميزانية . وعلى ذلك فانه عندما اقتطع الكونجرس فى سنة ١٩٥٧ ما يقرب من ٢٫٥ فى المائة من ميزانية وزارة التجارة وهيئة استعلامات الولايات المتحدة ، فقد فقدت ممارسة رئيس الجمهورية لوظيفة الميزانية بعض معناها . وبالاضافة الى ذلك فان رئيس الجمهورية يفتقد كمدير مالى حق الرفض الذى ثبت أنه فى كثير من الولايات مصدرا للاقتصاد والادارة الممتازة ، اذ أنه يتيح لرئيس الجمهورية حذف بنود التضخم دون رفض الوثيقة التى تشتمل عليها بأكملها . كما أن الاعتمادات التى يضعها الكونجرس يمكن أن تكون على درجة من التفصيل بحيث يكون العمل الادارى محددا بدقة .

وربما كان من أقسى القيود على سلطات رئيس الجمهورية هو ما يحدث فى واحد من أكبر مجالات الادارة ــ وهى العلاقة بين القطاع الخاص والحكومة ــ اذ ليس لرئيس الجمهورية شأن مطلقا بعدد كبير من المناشط ، بل تسأل عنها هيئات الرقابة المستقلة التى ليس للرئيس عليها فى الواقع أى تحكم فيما عدا تعيين أعضائها . وحتى هذه لابد أن يوافق عليها مجلس الشيوخ . ويقال عن هذه الهيئات غالبا انها « تشكل جهازا رابعا فى الحكومة بدون رياسة (٢٢) . ومع ذلك فان أى نقد لها من الجمهور يحتمل أن يجد طريقة ثانية الى البيت الأبيض .

(٢٢) راجع فصلى ١١ ، ١٢ .

وقد تنهض لجان الكونجرس التى تعمل فى استقلال كبير عن الكونجرس نفسه حتى فى الوزارات النظامية ، فى الجهاز التنفيذى ، بتوجيه التنظيم والسياسات فى وزارة أو ادارة (٢٣) . والرابطـة التى تربط بين ادارة ما ولجنة معينة من لجان الكونجـرس قـد تكون ؛ بل الأغلب ، انهـا تشـكل ضـغطا قويا تحـاول كل من الادارة واللجنة أن تكسب رضاها . فمثلا سلاح المهندسين فى الجيش عمل بتجاوب أعمق مع لجنة الكونجرس للأنهار والموانى عنه مع رئيس الجمهورية . والحقيقة أن سلاح المهندسين عرف عنه أنه يتحدى رئيس الجمهورية استنادا الى تشجيع لجان الكونجرس الذى كان واثقا به كما هو الشأن عندما هزم الرئيس روزفلت فى سياسات الانشاء فى مشروع نهر كنجز فى كاليفورنيا حتى عنـدما كان فى أوج سلطته ومكانته أثناء الحرب العالمية الثانية (٢٤) .

وعلى ذلك فانه بضرف النظر عما يبدو أن مبدأ فصل السلطات يشير اليه فان الصورة الواقعية هى التنافس بين رئيس الجمهورية والكونجرس على رقابة وتوجيه الادارة . وكلما استمرت المنافسة تأثر رئيس الجمهورية بنقط الضعف فى مركزه باعتباره زعيم حزب ؛ وبأن الكونجرس فى الحقيقة يستجيب بصفة أساسية للوحدات الانتخابية المحلية وبالرغبات أكثر منـه بالاحساس القومى الذى يتجه الرئيس الى الارتباط به . ومن سوء حظ رئيس الجمهورية أن موضوعات الادارة الرياسية على خـلاف موضوعات السياسة يصعب أن تجتذب الأنصار كما تصعب الدعاية لها . فقد يستجيب رجل الشارع على الفور الى المجادلات حول السياسة العامة ، ولكن ليس من السهل اثارة اهتمامه واكتساب تأييده فى مسائل الادارة العليا . مثال ذلك أن الرأى العام القوى الذى أيد مشروع مارشال لم يترك الكونجرس غير أن يصدر قانون التعاون الاقتصادى لسنة ١٩٤٨ . ولكن رئيس الجمهورية تعرض لصعوبات خطيرة مع الكونجرس عندما حان الوقت لتحديد تنظيم وطرق ادارة الخطة . وكذلك فان أصعب المعارك التى نشبت بسبب برنامج النقطة الرابعة للمساعدة الفنية للدول غير النامية لم تتركز حول جوهر السياسة ، بل تركزت على تمويل وتنظيم البرنامج .

(٢٣) للاطلاع على مناقشـة أكثر تفصيلا راجع « هرمان سومرز » رئيس الجمهورية كادارى « فى حوليـات الاكاديمية الأمريكية للعلوم السياسـية والاجتماعية العدد ١٥٣ « سبتمبر ٥٢) ص ١١٤/١٠٤ ، دون برس — العدد الجديد فى الدبلوماسية (نيويورك ١٩٥١) ص ١٣ وما بعدها .

(٢٤) التفاصيل مذكورة فى دراسـة حالة فى كتاب هارولد شتين المرجـع السابق « مشروع نهر كنجز » ص ٥٣٣/٥٧٢ .

ويعنى تقسيم السلطة بين رئيس الجمهورية والكونجرس فى أمور الادارة أن على الأول أن يستغل الكثير من تفكيره ونشاطه ووقته ـ أى مهارته التنفيذية ـ حتى يصل الى تفهم الهيئة التشريعية لبرامجه الادارية وتأييدها . وفى ظل النظام الحزبى الذى لا يتيح الا دوافع ضئيلة تأديبية أو غير ذلك يجد رئيس الجمهورية أنه لا يستند الا الى موارده الشخصية فى القيام بواجبه اليومى من توجيه وتنسيق الجهاز التنفيذى الضخم لذلك لم يكن هناك ما يثير العجب عندما اختارت لجنة براونلو منذ عقدين عند دراستها للدور الادارى الذى ينهض به رئيس الجمهورية عنوانا هو « رئيس الجمهورية يحتاج الى المساعدة » .

مراجع مختارة

Brownlow, Louis. *The President and the Presidency* (Chicago, 1949).

Commission of Organization of the Executive Branch of the Government, *General Management of the Executive Branch* (Washington D.C., 1949).

Corwin, Edward S., "The President as Administrative Chief," *Journal of Politics*. I (February, 1939), 17-61.

—, *The President: Office and Powers* (4th ed., New York, 1957).

—, and Louis W. Koenig, *The Presidency Today* (New York, 1956).

Dimock, Marshall E., "The Span of Control in the Federal Government," *Advanced Management*, III (January, 1938), 22-28.

Herring, Pendleton, *Presidential Leadership* (New York, 1940).

Laski, Harold J., *The American Presidency* (New York, 1940).

Macmahon, Arthur W., and John D. Millett, *Federal Administrators: A Biographical Approach to the Problem of Departmental Management* (New York, 1939).

Marcy, Carl, *Presidential Commissions* (New York, 1945).

Patterson, Caleb P., *Presidential Government in the United States* (Chapel Hill, N.C., 1947).

Pollard, James E., *The Presidents and the Press* (New York, 1947).

President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937).

Rossiter, Clinton, *The American Presidency* (New York, 1956).

Short, Lloyd M., *Development of National Administrative Organization in the United States* (Baltimore, 1923).

Thach, Charles. C., *The Creation of the Presidency: A Study in Constitutional History* (Baltimore, 1922).

THE GOVERNOR

Buck, Arthur E., *The Reorganization of State Governments in the United States* (New York, 1938).

Lipson, Leslie, *The American Governor: From Figurehead to Leader* (Chicago, 1939).

New York State Constitutional Convention Committee, *Problems Relating to Executive Administration and Powers* (Albany, 1938).

Ransome, Coleman B., Jr., *The Office of Governor in the South* (University, Ala., 1951).

—, *The Office of Governor in tne United States* (University, Ala., 1956).

Rohr, Charles J., *The Governor of Maryland: A Constitutional Study* (Baltimore, 1932).

THE LOCAL EXECUTIVE

Reed, Thomas H., *Municipal Management* (New York ,1941).

Ridley. Clarence E., and Orin F. Nolting, *The City Manager Profession* (Chicago, 1934).

Stone, Harold, and others, *City Manager Government in the United* States (Chicago. 1940).

٥

مستشارو رئيس الجمهورية فى رسم السياسة

يتلقى رئيس الجمهورية المساعدة من مجموعة متزايدة من الأفراد تعمل فى مكتبه وكذلك من هيئات ادارية أخرى عديدة • وتهتم بعض مصادر المساعدة هذه أساسا بتطوير السياسة المادية مثل السياسة الاقتصادية الخارجية أو سياسة الأمن القومى ، وبعضها الآخر يهتم بصفة رئيسية بتسهيل العمل بمعنى أنها تقصد الى مساعدة الرئيس فى وضع سياسة أو برنامج ما موضع التنفيذ • وهذه يسود فيها الطابع الادارى ويغلب أنها تمارس أنواعا من الرقابة المفيدة على هيئات الحكومة الأخرى فى شئون الميزانية والأفراد والمشتريات والمراجعة والمحاسبة وما أشبه ذلك •

وكما هو الشأن فى واجبات الرئيس نفسه لا يمكن وضع خط فاصل دقيق بين الموظفين الذين يهتمون أساسا برسم السياسة وبين الموظفين الذين يؤدون فى الغالب أعمال تسهيل ؛ لأن أغلب الموظفين يهتمون لحد ما بكل من نوعى العمل • فهيئة موظفى البيت الأبيض مثلا تعتبر جهازا خادما فيما تشتمل عليه من قوة كتابية كبيرة ومن المساعدين مثل مستشار الرئيس فى ادارة الأفراد ، ولكنها تضم أيضا كثيرين من المساعدين فى مجال رسم السياسة مثل هؤلاء الذين ينظرون فى شئون السياسة الخارجية والأمن القومى • وكذلك فان الهيئآت الاستشارية المركزية مثل ادارة الميزانية ، وميدان المحاسبة العامة ، يعتبر أغلب نشاطها تسهيليا ، ولكنها تنهض أيضا برسم السياسة فى أمور مثل كيف وأين ومتى يستخدم الانفاق العام ومقدار الحرية فى التصرفات المالية التى تخول لرؤساء البرامج التنفيذية وأمثال ذلك •

وتشمل هيئة موظفى رسم السياسة التابعة لرئيس الجمهورية ، والتى يهتم بها هذا الفصل مكتب البيت الأبيض ومجلس الوزراء ومجلس الأمن القومى ومكتب التعبئة الدفاعية ومجلس المستشارين الاقتصاديين • وتدخل

كل من هذه الوحدات فيما عدا مجلس الوزراء فيما يعرف الآن بأنه المكتب التنفيذى لرئيس الجمهورية الذى أنشىء بناء على قانون اعادة التنظيم الذى صدر فى سنة ١٩٣٩ نتيجة لدراسات لجنة براونلو · وتعتبر هذه الأجهزة جميعا تابعة لرئيس الجمهورية · وهو الذى يحدد ـ الى درجة كبيرة ـ طبيعة عملها ومدى الاستفادة منها · كما كان هو البادىء بانشاء أغلبها أو على الأقل وافق على قيامها وساندها · فقد أيد الرئيس ترومان انشـــاء مجلس الأمن القومى ومجلس المستشارين الاقتصاديين وساندهما مساندة قوية · وكذلك كان لدراسات واقتراحات لجنة براونلو ، ولجنة هوفر الأولى أثر كبير فى ذلك · فقد اقترحت لجنة براونلو التوسع فى كثير من الوحدات القائمـــة لمعاونة الرئيس فى رسم السياسة ، وكذلك انشاء وحدات جديدة · كمـــا اقترحت لجنة هوفر الأولى اضافة مجلس الأمن القومى ومجلس موارد الأمن القومى الى المكتب التنفيذى لرئيس الجمهورية وهو نوع من التجميع لهيئات المشورة المركزية(١) ·

ولا يعتبر الكونجرس أن وظائف وتشكيل هيئة مستشـــــارى رئيس الجمهورية تقع خارج نطاق اختصاصه بأى حال · فقد أنشأ وحـــدات استشارية معينة منها بقانون مثل مجلس الأمن القومى ، وحـــدد الوظائف الرئيسية للمجلس وأعضائه الدائمين · وكذلك فان الكونجرس يمول هذه الوظائف · وقد تسبب فى سنة ١٩٤٣ فى الغاء أحد المجالس الاستشارية لرسم السياسة الأثيرة عند الرئيس روزفلت بعدم اتاحة الأموال الكافيـــة لعمل مجلس تخطيط الموارد القومية · وقد توسع الكونجرس كثيرا فى هذا الاتجاه العام حتى انه طلب انشاء مجلس وزراء حرب خلال الحرب العالمية الأولى ، ولكن الرئيس ولسون نجح فى استخدام حق الرفض بالنسبة لهذا الاجراء ·

طبيعة هيئات المشورة فى رسم السياسة :

وتعمل الهيئات العديدة الاستشارية التى تعاون رئيس الجمهورية فى رسم السياسة بصفة أساسية فى تطوير السياسة المستقبلة · وهى تزود رئيس الجمهورية فى قيامها بهذا العمل بالبيانات وتقوم بالبحوث فى مشكلات السياسة وتوازن بين الحلول البديلة لمشكلات معينة وتختار غالبـــا بين البدائل فى تقديم توصياتها لرئيس الجمهورية للنظر فى اقرارها · ومع أن

(١) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى للحكومة ـ تقرير عن ادارة الجهاز التنفيذى بصفة عامة (واشنطون ١٩٤٩) ص ١١ ـ ٢٥ ·

هذه الهيئات من موظفى رسم السياسة الاستشاريين ليس لهـا الحق فى اصدار أوامر ، بل تقدم بدلا من ذلك توصيات قد يستند اليها رئيس الجمهورية فى اتخاذ قراراته واصدار توصياته ؛ فالواقع أن الخط الفاصل بين التوصية والتوجيه قد يصل الى درجة من عدم الوضوح تجعل الفرق بينها من حيث النتيجة ضئيلا .

ويتفق كتاب عديدون على أن هيئات رسم السياسة الاستشارية لرئيس الجمهورية تثير بعض المخاطر ؛ فقد يزيد رئيس الجمهورية من اعتماده عليها ، ويتيح لها الفرصة لان تستحوذ على سلطة هى من حق الأجهزة التنفيذية فى الحكومة . ومشكلة أخرى هى أنه بتزايد سلطة الوظائف الاستشارية فانها قد تحجب دون مبرر اتصال موظفى الوزارات والموظفين التنفيذيين برئيس الجمهورية ، وهذا يسبب فعلا مشكلة فى الحكومة الفيدرالية(٢) .

وهناك مبادىء معينة فى شأن الترتيبات التنظيمية لأجهزة الرئيس الاستشارية قدمت من لجنة براولو ولجنة هوفر الأولى بصفة خاصة . منها أنه لا ينبغى لرئيس الجمهورية فى دراسة شئون السياسة الهامة أن يقتصر على مصدر واحد للمشورة ، بل ينبغى أن تتاح له الاستفادة من مصادر عديدة . وبالاضافة الى ذلك ينبغى أن تتاح للرئيس الحرية فى تنظيم هيئة مشورته من حيث الوظائف والتشكيل والعضوية دون تدخل من الكونجرس. وكما أوصت لجنة هوفر الأولى بأنه ينبغى أن يتاح للرئيس بالنسبة لموظفى مكتبه التنفيذى الاستشاريين الحرية الكاملة فى نقل الوظائف والأفراد من جزء من المكتب الى الآخر وأن يعين رئيس كل وحدة مشورة دون اشتراط موافقة الكونجرس(٣) .

مكتب البيت الأبيض :

موظفو البيت الأبيض كما ذكرنا فى الفصل السابق هم مجموعة من المساعدين الشخصيين يختارهم رئيس الجمهورية لينهضوا بكل أنواع الوظائف والواجبات فى سير العمل اليومى فى مكتب الرياسة . وهم بتحليلهم وترشيحهم للمشكلات التى تجابه الرئيس يساعدونه على اتخاذ القرارات

(٢) ومن أمثلة ذلك الصعوبة التى تعرض لها برنامج صوت أمريكا فى الاتصال برئيس الجمهورية فى أول عهد ادارة الرئيس أيزنهاور . وتفاصيل الظروف مذكورة فى كتاب « مارتن ميرسو » اليوميات الخاصة لموظف عام — (نيويورك ١٩٥٥) .

(٣) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة المرجع المذكور ص ١٥ — ١٦ .

وينقلون أوامره ورغباته الى الجهاز التنفيذى جميعه ويمثلونه فى التفاوض مع الهيئة التشريعية والجماعات الخاصة وأفراد الأحزاب ٠

وقد نشأت وظائف البيت الأبيض أساســا عن التجربة التى بدأها الرئيس واشنطون ؛ اذ عين أحد أركان الحرب السابقين فى أثناء الثورة وابن عمه سكرتيرين له ، وكذلك اتخذ رؤساء الجمهورية الآخرون مثــل هؤلاء المساعدين ٠ وحتى عهد ماكينلى كانت مرتبات هؤلاء المساعدين تدفع من جيب الرئيس الخاص ، أو أنهم كانوا يتولون فى نفس الوقت وظيفــة فى احدى الوزارات تتيح لهم وقتا كافيا يعملون فيه مع الرئيس ٠ ولم يدخل هؤلاء فى عداد الموظفين العموميين الذين يتقاضون مرتبــاتهم من خزانة الدولة الا فى عهد ادارة الرئيس ماكينلى ٠

وكان تنظيم البيت الأبيض ينمو بطيئا ؛ فلم تتجاوز وظائفه فى ادارة هوفر ثلاثة من السكرتيرين وعشرين من الكتبة ٠ ولكن فرانكلن روزفلت ـ متأثرا بنتائج دراسات لجنة براونلو والزيادة السريعة فى أعباء العمل الواقعة عليه خلال الأزمة الاقتصادية ـ عين ستة من المساعدين الاداريين بالاضافة الى سكرتيره الصحفى وسكرتير المقابلات واليــاور العســكرى والبحرى والقوة الكتابية ٠ وكان هؤلاء المساعدون الاداريون « رجال يتصفون بالتفانى وانكار الذات »(٤) ينهضون بواجبات تتصف بالمرونة ٠ وشملت الأعمال التى عين المساعدون لينهضوا بهــا اعادة التنظيم الادارى وشئون الأفراد وعلاقات الرياسة مع مجموعات الأقليات ٠ وقد أضاف الرئيس ترومان مستوى آخر عندما أنشأ مكتب مساعد الرئيس للاشراف على جزء كبير من مكتب البيت الأبيض ٠

وقد تزايد حجم البيت الأبيض ونفوذه فى رياسة الرئيس ايزنهاور ٠ ومع ذلك اذا قورنت وظائف البيت الأبيض فى عهده مع سابقه ، نجــد أن الاختلاف ينصب على الدرجة أكثر منه على نوع العمل ؛ اذ بلغ عدد موظفيه ٢٥٠ فردا ازدحم بهم جناحا التنفيذ فى مبنى البيت الأبيض ومبنى وزارة الخارجية القديم المجاور ٠ وفى ناحية الميزانية بلغ الانفاق نحو مليون ونصف مليون دولار سنويا(٥) ٠

---

(٤) مصطلح استخدمته لجنة براونلو ٠

(٥) « منفـذون لرئيس الجمهورية » مجـلة نيويورك تيمس عـدد ٥ يونية سنة ١٩٥٥ ص ١١ ، ٣١ ٠

ورأس جهاز ايزنهاور الوظيفي شيرمان آدمز(٦) ــ الحاكم الســـابق لولاية نيوهامبشير وكانت وظيفته تقابل وظيفة رئيس أركان حرب وهو صديق مقرب من الرئيس • وكانت تتجمع عند « آدمز بالذات ــ وهو يعرف رسميا بأنه المساعد لرئيس الجمهورية ــ كل خطوط الاتصال في البيت الأبيض ذاته ، ومن جزء كبير من الوزارات والهيئات في الجهـــاز التنفيذي ، ومن الكونجرس ومن الحزب • وكان لآدمز مساعدون عديدون أو رؤساء أقسام « كما كان يطلق عليهم وهم : سكرتير الصحافة وسكرتير التعيينات ورئيس اتصالات الكونجرس والمستشار الخاص والمساعد المختص بالاتصال بالوزارات والولايات والمستشار الاقتصادي والمساعد المختص باعـــداد الأحـــاديث والتصريحات العامة الأخرى • ويتعامل كل هؤلاء المساعدين مع الرئيس عن طريق آدمز ، ولكن عددا كبيرا منهم كان يتصل مباشرة بالرئيس بين وقت وآخر • وكان من الابتكارات الهامة التي أدخلها الرئيس ايزنهاور على ادارة مكتب البيت الأبيض وضوح خط الســـلطة الى آدمز وتفويضها منه الى الآخرين •

وكان التجديد الثاني هو تعيين مجموعة من المســاعدين الخصوصيين لرئيس الجمهورية ينظرون في موضوعات خاصة عن تنفيذ السياسة • ومما شملته مجالات التخصص التي تباينت بين وقت وآخر شئون الطاقة الذرية ومشكلات الاقتصاد الخارجي ، والنواحي الثقافية والنفسية في العـــلاقات الخارجية ، ونزع السلاح وشئون الأمن القومي ، وشئون الأفراد • وعندما بزغ عهد سبوتنك « سفن الفضاء » عين الرئيس ايزنهاور دكتور جيمس كليان رئيس معهد ماساشوستس التكنولوجي مساعدا خاصا للرئيس لشئون العلوم والتكنولوجيا • وصلة هؤلاء المستشارين برئيس الجمهورية صـــلة مباشرة من الناحية النظرية ، ولكنهم كانوا في الواقع العملي يتصلون به عن طريق آدمز •

وأخيرا يوجد عدد من المساعدين لشئون الخدمة الداخلية أحدهم كان رئيسا لهيئة السكرتيرية ومسئولا عن سير الأوراق التي تصـــل الى البيت الأبيض والتي تخرج منه وتوجيهها الى مكانها الصحيح • والآخر كان سكرتيرا لمجلس الوزراء ، وكلاهما كان يعمل أيضا عن طريق آدمز •

---

(٦) نجد أوصافا لهيئة مشورة الرئيس ايزنهـاور في « كابل فيلبس » المرجع السابق ص ١١ ، وفي مقـال جيمس رستون عن « الرئاسة ٢ » في النيويورك تيمس عدد ١٩ يونية ١٩٥٦ •

ويتناول عمل موظفى البيت الأبيض كل مجال الرياسة ، وقد كان لآدمز فى رياسة ايزنهاور التوجيه فى السياسات الادارية لتعيين المناصرين ، وكان له حق التدخل وتسوية الخلافات بين الأجهزة . واذا ما حاول أحد أفراد الهيئة التنفيذية أو التشريعية أو أحد المتحدثين عن جماعات أصحاب المصالح، أن يدفع رئيس الجمهورية الى تنفيذ فكرة أو مشروع معين يوضع الموضوع على مكتب آدمز للبت فيه أو للاشارة بتحويله الى مكتب آخر بالبيت الأبيض. كما لعب آدمز ومساعدوه دورا كبيرا فى وضع برنامج الرئيس التشريعى بما فى ذلك الميزانية ، وكذلك فى المناورات التى تؤدى الى موافقة الكونجرس على البرنامج . وعندما يرسل قانون وافق عليه الكونجرس الى رئيس الجمهورية يقوم المستشار القانونى الخاص بدراسة آثاره ، ويشير على رئيس الجمهورية باعتماده أو الاعتراض عليه .

ومتوسط ما يصل الى سكرتير الارتباطات يوميا مائتا طلب عن أحاديث أو رسائل رياسية أو مقابلات شخصية يرفض نحو ٩٥ فى المائة منها . وكان الرئيس ايزنهاور يعتمد كثيرا على المذكرات القصيرة والتلقين الشفهى ؛ اذ أنه لم يكن بصفة خاصة مشغوفا بالاطلاع أو التعمق فى التفكير يتوقع من معاونيه أن يدرسوا الحقائق والوثائق عن كل مشكلة ويتباحثوا مع الوزارات ويستكشفوا البدائل ويوصوا بحل معين . وكان يفضل فى المذكرات أن تتكون من صفحة واحدة تشمل ملخصا لاسلم الحقائق والحل المقترح والآراء المعارضة ان وجدت . وبذلك كان مستشارو الرياسة هم المؤثر الأخير فى قرارات الرئيس .

وفى علاقات الرئيس الخارجية ينقل موظفو البيت الأبيض عن طريق السكرتير الصحفى آراء الرئيس الى الصحافة والراديو والتليفزيون . وكان تحت تصرف ادارة ايزنهاور واحد أو أكثر من كتاب الأحاديث ليهيئوا الجو المثير لما يعرضه الرئيس بنفسه . ويقوم أعضاء الاتصال بالكونجرس بوظيفة مشابهة كما يعد أحد المساعدين نشرة اخبارية « للوزارات التنفيذية » مرتين أو ثلاث مرات كل أسبوع لتبين الموقف الرسمى بالنسبة للموضوعات التى تشغل الأذهان . والواقع أن المظهر الاجمالى الذى يخلقه موظفو البيت الأبيض فى رياسة ايزنهاور عن الادارة هو أنها كانت أكثر دقة وتنسيقا خالية من التناقض الذى عرفت به الادارات الرياسية السابقة . كما كانت تستند الى العمل الدائب والفاعلية . وكان الأفراد فى الرياسة مصـــدر الاستمرار والاجماع بالنسبة للحكومة كلها فى حالة مرض الرئيس(٧) .

(٧) رستون المرجع المذكور .

ومع ذلك فقد قوبل مفهوم المشورة فى ادارة ايزنهاور بالنقد ، رغم كثرة ما أنجز ومما يقال ان ذلك نزل كثيرا بقوة الابتكار عند رئيس الجمهورية نفسه • اذ أصبح لا يتصرف الا فى حدود ما يقدمه اليه مستشاروه ، ولايبدأ أمر من عنده(٨) • وكثيرا ماكان ايزنهاور يعترف فى مؤتمراته الصحفية بجهله بموضوع ما ، لأنه لم « تقدم اليه المعلومات عنه » • ويقال أيضا ان موظفى البيت الأبيض أنقصوا من تأثير ومكانة جميع الوزراء فيما عدا وزراء الخارجية والخزانة والدفاع • وقد صاحب ذلك تعويق اختيار كبار الموظفين الذين يلون الوزراء لأن موظفى البيت الأبيض أدخلوا مستويات كثيرة جدا بين الوزارات ورئيس الجمهورية • وأخيرا فان هيئة المشورة البالغة النشاط تعتبر قوة خطرة يمكن أن تطغى نتيجة لخبرتها ونفوذها ، وتحجب فى واقع الأمر الرئيس التنفيذى الضعيف •

مجلس الرئيس :

المجلس هو أقدم التنظيمات الجماعية التى يستخدمها رئيس الجمهورية حيث نشأ فى ادارة واشنطون(٩) • ولم يذكر الدستور الفيديرالى شيئا عن مجلس رئيس الجمهورية ، كما أنه لم يشر اليه فى التشريع حتى سنة ١٩٠٧، ثم أشير اليه فقط لسهولة الرجوع الى اعتماد المرتبات • وعلى ذلك فالمجلس قائم بأمر الرئيس ، وفوق ذلك فقد اختلفت الاستفادة منه كثيرا من دورات مشحونة بالعمل فى عهد جيمس منرو أدت الى ظهور مبدأ منرو الى اجتماعات مجلس فرانكلن روزفلت التى غالبا ما كانت فرصة للاستماع الى قصص كثيرة • كما أن الرئيس ترومان حاول باخلاص أن يستخدم المجلس لمناقشة السياسة مناقشة جدية واستنادا الى يوميات فورستال « فانه كان من النادر أن يصدر قرارا هاما لم يكن سبق اقراره أولا فى المجلس ، ولو أن المناقشة كانت تبدو كأنها حديث بين أصدقاء(١٠) » •

وقد وجهت ادارة ايزنهاور هجوما مركزا على العقم التاريخى فى ترتيبات العمل فى المجلس ؛ فعينت سكرتيرا للمجلس يقوم باعداد جدول للأعمال بعد التشاور مع الرئيس ومساعده شيرمان آدمز • وحتمت اعداد مذكرة أساسية

---

(٨) راجع النقد المتعمق الذى قدمه « ستيفن بالى » الرئيس ومنفذوه السياسيون. و، حوليات الأكاديمية الأمريكية للعلوم السياسية والاجتماعية العدد ١٥٧ (سبتمبر ١٩٥٦) ص ٢٤ — ٣٧ •

(٩) للاطلاع على تاريخ مجلس الرئيس راجع هنرى ليرند مجلس الرئيس (نيوهافن ١٩١٢) ، مارى هنسدال تاريخ مجلس الرئيس (آن آربر ميشيجان ١٩١١) •

(١٠) توصيات فورستال (نيويورك ١٩٥١) ص ٢٨٠ — ٢٨٥ تحرير والتر ميليس •

عن كل بند فى جدول الأعمال تقدم النقط المعروضة للنقاش ومعها بيـــان مالى يوضح التكاليف المتوقعة لمختلف المقترحات . كما كان يقدم لرئيس الجمهورية قبل الاجتماع الأسبوعى للمجلس عرض شفهى للموضـــوعات المثارة . ويدون السكرتير فى الجلسات تسجيلات للقرارات التى اتخذت حتى يمكن اجراء المتابعة عن كل الأعمال التى وعد بها .

ورغم ذلك فقد كانت هناك عيوب عاقت الاستفادة من المجلس لزمن طويل . ولم يكن تعيين السكرتير علاجا لكل هذه العيوب . لأن كل وزير فى وزارة نظامية لم يزل غارقا الى أذنيه فى الشئون الادارية الوزارية ، وهو يعلم أيضا أن مرؤوسيه ، وكذلك الجمهور ، سوف يحكمون عليه بناء على ماينهض به من منجزات باعتباره الرئيس الادارى فى الوزارة أكثر منه استنادا الى أدائه غير الظاهر باعتباره عضوا فى مجلس الوزراء . والسلوك المعتاد للوزير باعتباره عضوا فى المجلس هو الدفاع عن مصالح وزارته ضد اعتداء زملائه الوزراء . وهذا الاهتمام العاجل يحظى بالأسبقية على المدخل الوحيد الذى يمكن أن يساعد رئيس الجمهورية حقيقة . وهو النظر الى المشكلات من وجهة النظر الشاملة التى تنظر بها الرياسة نفسها .

كما أن المجلس تعتريه صعوبات أخرى يبدو أن وسائل الادارة لاتجدى فى علاجها . فان الكثير من أعضائه يعينون لأسباب لاتتصل بالكفاية . تنقصهم المواهب أو الخبرة العملية اللازمة فى هذه المراكز . وبالاضافة الى ذلك فان المجلس يفتقر الى الوحدة ، حيث ان الولاء السياسى لكثير من أعضائه لا يتركز بأى حال على رئيس الجمهورية نفسه ؛ اذ أن أغلب المجالس تمثل عصبيات حزبية متنوعة وقد يكون سلوك بعض الأعضاء أكثر استجابة الى عصبياتهم منه الى رئيس الجمهورية . ولاشك أن ولاء المجلس الذى يتعرض للشك من الناحية الفلسفية والشخصية سبب رئيسى فى تخطى الرئيس له فى الأوقات التى يمارس فيها أعظم تأثير فى السياسة العامة ، كمـــا هو الشـــأن فى السياسات الاقتصادية التى انتهجت فى ادارة جاكسون وسياسة الانعاش الاقتصادى وفى كل من الحربين العالميتين ؛ اذ الواضح أنه يحصل على مساعدة أكثر اخلاصا من « المجالس الداخلية » والمستشارين الشخصيين .

وقد أدرك المجلس اليوم من نواح عديدة أثر أجهزة المشـــورة المركزية الجديدة التى تنظر فى أمور السياسة وتقبل وجودها . مثال ذلك أن المجلس الآن بعد انشاء مجلس الأمن القومى يركز نشاطه على الشئون الداخليـــة والسياسية تاركا المشكلات المتصلة بالأمن القومى له .

كما تأثر المجلس أيضا بالترتيبات الجديدة لموظفى الرياسة فى مكتب البيت الأبيض . فالمجلس يتكون تقليديا من وزراء الوزارات النظامية فحسب . وقد خالف رؤساء معينون هذا التقليد بدعوة نائب الرئيس ومختلف رؤساء الهيئات غير الوزارية الى حضور اجتماعات المجلس . وقد أضاف كل من الرئيسين ايزنهاور وترومان مندوبين عديدين من المكتب التنفيذى لرئيس الجمهورية يحضرون بانتظام اجتماعات المجلس ، ولكن الرئيس ايزنهاور توسع فى هذا الاستثناء الى درجة أن أصبح ما يقرب من نصف المشتركين فى اجتماعات المجلس من غير الوزراء النظاميين ؛ اذ يحضر اجتماعات المجلس من غير الوزراء بصفة منتظمة نائب رئيس الجمهورية ومدير مكتب التعبئة الدفاعية وممثل الولايات المتحدة فى هيئة الأمم ومدير ادارة الميزانية ورئيس لجنة الخدمة المدنية ومساعد رئيس الجمهورية (آدمز) . ومساعد الرئيس لعلاقات الكونجرس . كما أن من المنتظر ــ بالاضافة الى ذلك ــ أن يدعى عدد آخر من مساعدى الرئيس لاجتماعات المجلس بحيث لم يكن من غير المعتاد أن يزيد عدد الحاضرين من غير الوزراء على عدد الوزراء . وينظر الذين يخشون من آثار الزيادة الدافقة فى تغلغل البيروقراطية الرياسية الى هذا التطور بشىء غير قليل من الانزعاج(١١) .

مجلس الأمن القومى :

وربما كان السبب فى أن الكونجرس انشأ مجلس الأمن القومى هو فشل مجلس الوزراء جزئيا فى العمل بكفاية كما ينبغى . وقد أنشىء هذا الجهاز بقانون الأمن القومى لسنة ١٩٤٧ ثم أدخل عليه بعض التغيير فى تعديل ١٩٤٩ الذى أنشأ كذلك مجلس موارد الأمن القومى ووزارة الدفاع ورياسة هيئة أركان الحرب المشتركة وجهاز المخابرات المركزى باعتبارها التشكيل الادارى الاساسى للدفاع عن الأمة .

وهدف مجلس الأمن القومى كما يظهر من قانونه . هو تقديم المشورة لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بتكامل السياسات الحربية والخارجية والداخلية المتصلة بالأمن الداخلى « ولتقدير وتقويم الأهداف والارتباطات والمخاطر التى تتعرض لها الولايات المتحدة بالقياس الى القوة الحربية الفعلية والكامنة فيها » . وللنظر فى سياسة المسائل ذات الأهمية المشتركة لوزارات وهيئات الحكومة « ولتقديم توصيات عنها الى رئيس الجمهورية » .

(١١) بالى ــ المرجع المذكور ص ٢٠ .

ويتكون التشكيل القانونى لمجلس الأمن القومى من رئيس الجمهورية ونائب الرئيس ووزير الخارجية ووزير الدفاع ومدير مكتب التعبئة الدفاعية. كما يحضر اجتماعاته مساعد الرئيس الخاص لشئون الأمن القومى ، وكذلك المستشارون القانونيون للمجلس ورؤساء هيئة الأركان المشتركة (ويمثلهم فى المعتاد رئيس الأركان) ومدير هيئة المخـــابرات المركزية • وفى ادارة ايزنهاور كان من المعتاد أن يحضر اجتماعات المجلس وزير الخزانة ومدير ادارة الميزانية ومساعد الرئيس (آدمز) وغير هؤلاء من الموظفين الذين يرى رئيس الجمهورية دعوتهم •

ويستعين مجلس الأمن القومى بسكرتيرية صغيرة عدد موظفيها نحو الثلاثين تتحمل المسئولية عن الادارة وأعمال السكرتيرية وعن ضـــمان اســـتمرار العمليات • ومع أن عمل المجلس يتصـــف فى غالبيته بالسرية ، ولايعرف الشيء الكثير عنه ، فانه يبدو أن المجلس يسير على عدد من المبادىء الواضحة التحديد فى عمله • ونطاق عمله هو تقديم اقتراحات فى أمور السياسة الى رئيس الجمهورية للنظر فيها ودور رئيس الجمهورية هو اتخاذ القرار فيها• ولايتدخل المجلس فى العمليات التنفيذية بمعنى أنه لايطبق السياسة ، بل يقتصر دوره على الدراسة واسداء النصح • كما أنه لايقتصر فى دراسته على مشكلات معينة قائمة ، بل انه قد يجرى مراجعات دورية لمجال ما ، أو لاحدى الدول ، أو لمشروع سياسى معين ، أو للظروف الدولية السائدة • ومفهوم الإستمرار فى تشكيل مجلس الأمن القومى هو فى وجود رئيس الجمهورية ومعاونيه الرئيسيين فيه • وعلى ذلك يسهل عمل الفريق فى أعلى المستويات مع اضطلاع رئيس الجمهورية نفسه بدور قيادى(١٢) •

وبالاضافة الى المجلس ذاته هناك مستويات تنظيمية متعددة لمجلس الأمن القومى • فيقوم المساعد الخاص لشئون الأمن القومى باقتراح جدول أعمال المجلس ويعرضه على رئيس الجمهورية ويحيطه علما بموضوعاته قبل عقد الاجتماع ويحول الى سكرتيرية المجلس الأمور التى يطلب رئيس الجمهورية دراستها • ويعمل المساعد الخاص رئيسا لوحدة أخرى من المجلس هى شعبة التخطيط • وهو يضع جدول أعمال الشعبة ويرأس مداولاتها •

وتتكون شعبة التخطيط من المساعد الخاص لرئيس الجمهورية لشئون الأمن القومى وممثلين من درجة سكرتير مساعد يعينهم رئيس الجمهورية بناء

(١٢) جورج وايت « مجلس الأمن القومى : مفهوم العمل ــ التنظيم ــ العمليات الفعلية » صحيفة الشئون الدولية العدد الثامن (١٩٥٤) ١٨٥ ــ ١٩٥ •

على ترشيح الوزراء ورؤساء الأجهزة التى تشارك فى المجلس وتجتمع شعبة التخطيط يوم الاثنين فى مكتب المساعد الخاص لشئون الأمن القومى لمناقشة أى الموضوعات ينبغى أن تدرج فى جدول أعمال اجتماع المجلس يوم الثلاثاء. وتقوم شعبة التخطيط بمعظم عمل البحث والاعداد لمجلس الأمن القومى وكذلك بكثير من عمله الفكرى . والحقيقة أن الشعبة وصفت بأنها اللجنة الرئيسية للتخطيط والتنسيق بين الوزارات فى موضوعات الحرب والسلام وأنهـــا ذات نفوذ ضخم . ويقوم أعضاء شعبة التخطيط ، اما بأنفسهم ، واما بمعاونة موظفين يختارون من الوزارات المختصة بتحليل مشكلات معينة واعـــداد مشروعات عن السياسة . وهى تنظر فى البدائل وتحاول الوصول الى اتفاق عن الاختيار من بينها . وينتظر منها أن تسبق الى توقع وتحديد المشاكل التى ينبغى للمجلس أن ينظر فيها .

واجتماعات المجلس نفسها تعتبر رسمية الى درجة كبيرة وهى تزيد فى رسميتها فى الواقع كثيرا عن اجتماعات مجلس الوزراء . ويرأس رئيس الجمهورية اجتماعات المجلس فى المعتاد ويحل محله فى الرئاسة عند غيابه نائب رئيس الجمهورية . وكان المساعد الخاص لشئون الأمن القومى فى ادارة ايزنهاور يقوم بتقديم الموضوعات التى يشملها جدول الأعمال ويطلب من الأعضاء مناقشتها ويعمل كمنسق(١٣) . والأغلب أن يثير رئيس الجمهورية الأسئلة ويقود المناقشة ولاتؤخذ أصوات فى الاجتماعات ، بل كان المساعد الخاص يدرك اتجاه المناقشة ، وبعد انتهاء الاجتماع يعد تسجيلا لاجراءاته يتضمن بين موضوعين وستة موضوعات كبرى . وبعد تصـــديق رئيس الجمهورية على المحضر يصبح له أثر السياسة الملزمة .

ومن هنا تتولى شعبة تنسيق العمليات ــ وهى وحدة شبه منفصلة فى نطاق تشكيل مجلس الأمن القومى ــ متابعة قيام جميع الوزارات المعنية بتنفيذ قرارات المجلس بأمانة . وتضم عضوية هذه الشعبة وكيل وزارة الخارجية الذى يرأسها ، ونائب وزير الدفاع ، ومساعد الرئيس للشئون الخارجية، ونائب مدير هيئة المخابرات المركزية ، ومديرى ادارة التعاون الدولى ، وهيئة استعلامات الولايات المتحدة .

والوحدة الأخيرة فى نطاق مجلس الدفاع القومى هى هيئة المخابرات

---

(١٣) قدم المساعد الخاص « روبرت كتلر » بعض ملاحظات مفيدة جدا عن عمل المجلس فى مقاله « تطور مجلس الأمن القومى » الشئون الخارجيـــة العـدد ٣٤ (يناير ١٩٥٦) ص ٤٤١ ــ ٤٥٢ .

المركزية ، وهى ــ كمجلس تنسيق العمليات ــ تكاد تكون هيئة مستقلة . ولما كان عملها يتركز على الأمن القومى وبصفة خاصة على المخـــابرات فمن الطبيعى أن تكون علاقاتها مع مجلس الأمن القومى وثيقة . كما أنه بسبب طبيعة عملها أيضا لايعرف عن ادارتها أو مناشطها غير مجموعة صغيرة فى مستويات الحكومة العليا .

وقد قدم « روبرت كتلر » الذى عين مرتين فى ادارة ايزنهاور كمساعد خاص لشئون الأمن القومى نقدا مستنيرا لعمليات مجلس الأمن القومى . ومع أنه انتهى الى أن المجلس عظيم الفائدة للادارة الرياسة الا أنه أبرز نقط ضعف معينة فى عملياته . فالاعتماد ــ كما هو شأن المجلس ــ على تقـــديم مذكرات يعـــدها الموظفون المختارون باستمرار يؤدى الى ايجاد اتجاه غير مرغوب فيه من الرسمية والنمطية . ويكون لامفر من افتقاد الطريقة غير الرسمية المنتجة فى مناقشة المشكلات . وربما كانت أخطر الصعوبات التى يتعرض لها المجلس هو الاتجاه الى ضخامة العدد الذى يحضر اجتماعاته ، فكل من فى واشنطون . حسب تعبير « كتلر » يرغب فى حضور اجتماعات مجلس الأمن القومى . ونتيجة ذلك أن تصل مجموعة الحاضرين أحيـــانا الى نحو ثلاثين . وعلى ذلك يتعرض مجلس الأمن القومى لمأزق الاختيار بين عـــدد الحاضرين الذى يسمح بمناقشة مخلصة صريحة منتجة والعدد الذى يجعل اجتماعاته أشبه باجتماع المساهمين فى مؤسسة كبيرة . واذا فقد التوازن مرة فان الأعضاء استنادا الى خبرة « كتلر » لا يناقشون أو يتبـــاحثون فى اى أمر ، بل يلتزمون الصمت أو يتكلمون للتسجيل .

مكتب التعبئة الدفاعية :

وكذلك نجد فى مجال الأمن القومى مكتب التعبئة الدفاعية ، وهو الجهاز الذى خلف مجلس موارد الأمن القومى الذى ألغى عندما تولى ايزنهاور رياسة الجمهورية . ويمارس مكتب التعبئة الدفاعية القيادة بين الأجهزة الفيديرالية فى تخطيط التعبئة ، وفى تنفيذ هذه الخطط فى وقت الخطر الفعلى .

ويهتم مكتب التعبئة الدفاعية بصفة أساسية بالتعبئة الصناعية والمدنية . وهو يطور وينسق السياسات التنفيذية فى تحديد مواقع الصناعات وفى تدريب العمال و « الأوامر التعليمية » للمصانع . وهو يدرس استخدام الموارد الطبيعية فى الولايات المتحدة بالنسبة لعلاقاتها بالدفع ومجهود التعبئة ، وينسق تخزين الهيئات العديدة المختصة للمواد الاستراتيجية والحرجة . وفى وقت الحرب الفعلية يخول مكتب التعبئة الدفاعية سلطة تنسيق نواحى

الانتاج والاستيلاء فى الاقتصاد بما يشبه الطريقة التى اتبعها مجلس الانتاج الحربى فى الحرب العالمية الثانية • وقد استخدم شارلس ولسون من شركة جنرال هـــذه السلطات استخداما كاملا عندما كان مديرا لمكتب التعبئة الدفاعية خلال النزاع الكورى ، الى أن اصطدم مع الرئيس ترومان حول ادارة سياسات الأجور والأسعار •

ويعين رئيس الجمهورية مدير مكتب التعبئة الدفاعية بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ كما يرأس مجلس التعبئة الدفاعية الذى يتكون من وزراء الوزارات النظامية ورئيس مجلس المحافظين لنظام الاحتياطى الفيدرالى ومدير الدفاع المدنى • ويحضر مدير مكتب التعبئة الدفاعية اجتماعات مجلس الأمن القومى الذى هو عضو فيه بنص القانون وكذلك يحضر اجتمـــاعات مجلس الوزراء بدعوة من رئيس الجمهورية • ويستند التنظيم الادارى لمكتب التعبئة الدفاعية الى أساس وظيفى ، ويشمل الانتاج والمواد والموازنة والخطط والاعداد والقوى العاملة والاتصالات البعيدة • وهو يستخدم أيضا مجالس المواطنين وجمعياتهم مثل اللجنة الاستشارية للموارد الصحية واللجنـــــة الاستشارية للعلوم ، ويقدم مشورته فى السياسات التى تكون محل بحث•

وربما كان أشد ما أثارته تجربة مكتب التعبئة الدفاعية هو ما اذا كان ينبغى أن يجمع ـ كما هو الشأن الآن ـ بين مسئولية التخطيط عن الدفاع فى حالة الطوارىء وبين التنفيذ الفعلى لهذه الخطط عند حدوث الطوارىء• وقد جمع بين النشاطين بفكرة جعل العمل التخطيطى لمكتب التعبئة الدفاعية يستجيب ما أمكن للواقع • ويبين التاريخ الحديث أن الهيئات الرياسية التى تختص بالتعبئة فى المستوى التنفيذى معرضة لقصر الحياة ؛ تشهد على ذلك اللجنة الاستشارية للدفاع القومى ومكتب ادارة الانتاج خلال الحرب العالمية الثانية ومجلس موارد الأمن القومى نفسه الذى ذكر من قبل. وقد أعقب الانفجار الذى سببته استقالة ويلسون مدير مكتب التعبئة الدفاعية خلال النزاع الكورى تدهورا شديدا فى هيبة الهيئة بلغ درجة أصبح معهـــا استمرارها محل تساؤل •

مجلس المستشارين الاقتصاديين :

ان أخطر مشكلتين تجابهان جميع الأمم اليوم تقريبا هما الأمن القومى والازدهار الاقتصادى • وكما بينا من قبل تعنى الحكومة الفيدرالية بالأمن القومى عن طريق مجموعة من الهيئات والوحدات • أما فى المجال الاقتصادى فقد أنشأ الكونجرس مجلس المستشارين الاقتصاديين عند ما أصدر قانون

التوظف لسنة ١٩٤٦ . وتشـــكل المجلس فى أول الأمر من رئيس ونائب للرئيس وعضو آخر ، وكان عمله هو تزويد رئيس الجمهورية بالبيانات والمشورة عن المشاكل الاقتصادية .

ويستند تعيين أعضاء المجلس الى مشورة وموافقة مجلس الشيوخ ، ويعاون المجلس رئيس الجمهورية على اعداد تقريره الاقتصادى السنوى الى الكونجرس معتمدا فى ذلك على عدد من الموظفين المهنيين والاخصـــائيين من هيئات الحكومة الأخرى حسب الحاجة . وهو يدرس التطورات والاتجاهات الاقتصادية ويقوم سياسات الحكومة بالنسبة للاقتصاد وينهض بما يطلبه رئيس الجمهورية من دراسات .

وقد اقترحت لجنة هوفر الأولى أن تتحول الرياسة المتعـــددة لمجلس المستشارين الاقتصاديين الى رئيس فرد ؛ اذ خشيت أن تؤدى القيادة الجماعية فى لجنة المستشارين الاقتصاديين الى « المخاطرة بتشجيع الخلافات العامة بين أعضائها »(١٤) . ومما يثير الدهشة أن هذا الرأى قد أعلن قبل الخلاف الحاد الذى ثار بين الاتجاه الاقتصادى الحر الذى تمسك به «ليون كيسيرلنج» والاتجاه الاقتصادى المحافظ الذى تمسك به الرئيس ايدون نورس خـــلال رياسة ترومان . ومع أن اقتراح لجنة هوفر لم ينفذ الا أن ادارة ايزنهاور اتخذت خطوة نحو تنفيذه عندما ألغت فى أمر رياسى باعادة التنظيم منصب نائب رئيس المجلس ، واختصت الرئيس بمفرده بوظيفة التقرير الى رئيس الجمهورية عن نشاط المجلس .

وموضوع ثان أقلق مجلس المستشارين الاقتصاديين طويلا هو العلاقة السليمة بين أعضائه ولجان الكونجرس . فقد اعتقد أول رئيس للمجلس « نورس » أنه لاينبغى لأعضاء المجلس بسبب اختصاصهم الاستشارى المهنى بالنسبة لرئيس الجمهورية أن يشهدوا أمام لجان الكونجـــرس(١٥) ولكن « كيسيرلنج » وهو عضو وزميل خلف « نورس » فى الرياسة فيمابعد أعتقد أنه ينبغى لمجلس المستشارين الاقتصاديين أن ينهض بوظيفة المتحدث والمدافع عن السياسات الاقتصادية للحكومة الأمريكية . وقد أصبح « كيسيرلنج » واحدا من أبرز المتحدثين عن برنامج التعامل العادل وفلسفته فى ادارة ليس

(١٤) لجنة تنظيم الادارة التنفيذية فى الحكومة . المرجع المذكور .

(١٥) يعرض مستر « نورس » وجهات نظره عن مختلف نواحى عمل المجلس فى مقال بالاشتراك مع « برترام ــ روس » « عن دور مجلس المستشارين الاقتصاديين » مجلة العلوم السياسية الامريكية عدد (أبريل ١٩٤٨) ص ٢٨٣ ــ ٢٩٥ .

بها وفرة من رجال بمثل هذا الاقناع والمقدرة فى مستوياتها العليا • وأصبح « كيسيرلنج » سريعا مركزا لهجمات المعارضة القوية من الكونجرس • والواقع أن وضع مجلس المستشارين الاقتصاديين أصبح محل جـدال كبـير فى الكونجرس بقية مدة ادارة ترومان بحيث انه عندما انتقلت الرياسـة الى ايزنهاور فكرت ادارته جديا فى الغاء مجلس المستشارين الاقتصاديين كلية• ولكنه بدلا من ذلك أعيد تنظيم الهيئة من حيث الأعضاء والموظفون وأبقى عليها.

وكان أول رئيس للمجلس فى ظل التنظيم الجديد هو آرثر بيرنز «الذى رأى أنه لاضير فى تقديم الشهادة أمام لجان الكونجرس ، ولكن فى جلسات تنفيذية أو مغلقة ، ولكنه عارض أى نشر للشهادة كما عارض حتما اعداد صور منها • وقد أعلن بيرنز فى خطـاب يبرر فيـه أن قانون التوظف وتاريخه التشريعى « يعبر عن مقصد الكونجرس الصريح فى أنه ينبغى لأعضاء المجلس أن يعملوا كاقتصاديين محترفين يبدون آراءهم فى المشـكلات والسياسات الاقتصادية بطريقة موضوعية غير حزبية » وأعتقد أن من المحتمل أن تفسد مثل هذه الموضوعية اذ أصبح عضو المجلس « متحدثا عن الادارة الحكومية ، وهذا ماتعنيه الشهادة المنشورة بمعناها العملى » •••

البدائل عن تزايد هيئات المشورة :

تعرض موظفو الرئيس الذين يتزايدون باستمرار فى العدد والسـلطة الى النقد ليس بسبب الاخطاء المقترنة بهم فحسب ولكن على أساس وجود بدائل أفضل • وأحد هذه البدائل التى لقيت اهتماما واسعا هى الاستفادة من وجود نائب رئيس الجمهورية على نحو أوسع كثيرا مما يحدث الآن • وهذا البديل لقى تأييدا من اتصال نائب الرئيس نيكسون اتصالا وثيقـا بالشئون التنفيذية خلال ادارة ايزنهاور • فلم يقتصر الأمر على أن أصبح نائب الرئيس عضوا فى مجلس الوزراء وفى مجلس الأمن القومى ، ولكنه كان يرأس هذه الهيئات فى غياب رئيس الجمهورية • كما أنه كلف بمهام خطيرة فيما وراء البحار ممثلا للسياسة الخارجية ولعب دورا قياديا فى ادارة الحزب وفى علاقات الادارة مع الكونجرس •

وقد قدمت اقتراحات كثيرة للافادة من نائب رئيس الجمهورية[١٦] • وأحد هذه الاقتراحات هى اخلاؤه من واجبـاته التشريعية كرئيس لمجلس

---

(١٦) للاطلاع على تحليل هذه المقترحات راجع « ادجار واف » الرأى الثانى : نائب الرئيس أعظم مشكلاتنا السياسية (أنديانا بولس ١٩٥٦) •

الشيوخ . ليكون رئيسا تنفيذيا بمعنى الكلمة . وهذا يتطلب تعديلا فى الدستور . ولكن من المنتظر أن يعترض عليه بأن نائب رئيس الجمهورية لايمكن أن يقبل على أنه فى الهيئة التنفيذية كلية مادام له مسئوليات فى الكونجرس . وهناك رأى آخر بتوفير عدد أكبر من الموظفين للعمل مع نائب رئيس الجمهورية (عدد العاملين معه حاليا صغير جدا) بحيث تصبح مشاركته فى عمل كل من مجلس الأمن القومى ومجلس الوزراء أيسر عليه . وأخيرا فقد اقترح انشاء مكتب لنائب رئيس ادارى يفترض فى شاغله أن يعمل وله أغلب السلطات والمسئوليات التى كانت لمثل « شيرمان آدمز » . واحدى صور هذا الاقتراح تنظر الى نائب رئيس الجمهورية بهذه الصفة وصورة أخرى أيدها هربرت هوفر فى سنة ١٩٥٦ تفضل ملء الوظيفة الجديدة بشخص غير نائب رئيس الجمهورية .

ومن بين الاعتراضات التى أثيرت فى الولايات المتحدة الأمريكية حول قيام نائب رئيس الجمهورية الدستورى بدور ادارى أكبر هو احتمال عدم تحمسه لبرنامج رئيس الجمهـــورية كما كان الشأن مع نائب الرئيس « جون جارنر » خلال جزء كبير من رياسة فرانكلين روزفلت الأولى . وكذلك فانه من المعروف ان لنواب الرؤساء أطماعا خاصة متميزة ، وهى حقيقة لا تحبذ ترشيحهم لشغل وظيفة تتصف بالسرية وتتطلب الاخلاص لادارة رئيس الجمهورية . وكذلك فان آخرين يتصفون بضعف فى المواهب والخلفية مما يشير الى انهم سوف لا يلمعون فى مثل هذا المركز الادارى الرفيع . وفيما يتعلق بتعيين نائب رئيس خاص بالادارة فان أحد الاعتراضات التى تثار من بين اعتراضات أخرى هو أن ما يرتبط بطبيعة لقبه ومركزه قد يجعل من الصعب التخلص منه اذا فقد ثقة رئيس الجمهورية ، وذلك اعتداء على مبدأ حق رئيس الجمهـــورية الكامل فى تنظيم واعادة تنظيم معاونيه من الموظفين .

ومع ذلك فقد قدم أحد مؤلفى هذا الكتاب بديلا آخر للتنظيم الحـــالى لموظفى الرياسة(١٧) . ويستند هذا البديل الى نظرة ناقدة لموظفى الرياسة على اعتبار أنهم يستنفدون قدرا كبيرا من اهتمام الرئيس على حساب الوقت الذى ينبغى أن يخصصه للوزارات التنفيذية وهيئات الحكومة الأخرى . ولا ينبغى أن يغنى تمثيل موظفى الرياسة للرئيس فى علاقتهم بالوزارات التنفيذية عن قيادة رئيس الجمهورية نفسه لها . وعلى ذلك فالبديل المقترح

---

(١٧) مارشال ديموك « أهداف اعادة التنظيم الحكومى » مجلة الادارة العامة عدد ١١ (خريف ١٩٥١) ص ٢٤٠ ــ ٢٤١ .

هو أن يكون مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية نفسه · وليست هيئات المشورة الرياسية مركز الادارة · وسوف يكون مجلس الوزراء عند الأخذ بهذه الخطة أداة تنسيق فى السياسة والرقابة · وبذلك يهتم رئيس الجمهورية برياسة الوزارة بدلا من أن يهتم بدعم مكتبه الخاص · ويستطيع أن يقوم بذلك بالحاق مستشاريه فى رسم السياسة الذين يعملون فى مكتب البيت الأبيض الآن باللجان الوزارية ، أو بالوزارات النظامية والهيئات · ويستمر المستشارون على اتصال بالرئيس وتحت تصرفه ، والمنتظر أن تكون مشورتهم عندئذ أكثر فائدة مما هى عليه الآن ؛ اذ تكون مؤسسة على المعرفة والخبرة ببرامج العمل فى الوزارات التنفيذية · ويتمثل فى مجلس الأمن القومى بصفة أساسية تطبيق هذا الاتجاه ·

Brookings Institution, *The Administration of Foreign Affairs and Overseas Operations* (Washington, D.C, 1951), pp. 127-131, 156-157, 362-364.

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *General Management of the Executive Branch* (Washington, D.C., 1949).

Cutler, Robert, "The Development of the National Securiyt Council, *Foreign Affairs*, Vol. XXXIV (January, 1956).

Graham, George, "The Presidency and the Executive Office of the President," *Journal of Politics*, Vol. XII (November, 1950).

Gross, Bertram M., and John P. Lewis, „The Presidents's Ecomnoic Staff during the Truman Administration," *American Political Science Review*, Vol. XLVIII (March, 1954).

Hyman, Sidney (ed.), "The Office of the American Presidency,' *The Annals* of the American Academy of Political and Social Science, Vol. CCCVII (September, 1956).

Millett, John D., *The Process and Organization of Governmental Planning* (New York, 1947).

Morstein Marx, Friz, *The President and His Staff Services* (Chicago, 1947).

Nourse, Edwin, and Bertram M. Gross. "The Role of the Council of Economic Advisers," *American Political Science Review*, Vol. XLII (April, 1948).

President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937).

Price, Don K., "Staffino the Presidency," *American Political Science Review*, Vol. XL (December, 1946).

Somers, Herman M., *Presidential Agency* (Cambridge, Mass., 1950).

—, "The President as Administrator," *The Annals* of the American Academy of Political and Social Science, Vol. CCCIII (September 1942).

Souers, Sidney W., "Policy Formulation for National Security," *American Political Science Review*, Vol. XLIII (June, 1949).

Strayer, Paul J., "The Council of Economic Advisers: Political Economy on Trial," *American Economic Review*, Vol. XL (May, 1950).

Wyeth, George A., "The National Security Council: Concept of Operation; Organization; Actual Operations," *Journal of International Affairs*, Vol. VIII (1954).

٦
هيئات المشورة المركزية

تحظى ادارة الميزانية ، ولجنة الخدمة المدنية ، وديوان المحاسبة العامة ، وادارة الخدمات العامة ، من بين هيئات المشورة المركزية العديدة فى الحكومة الفيدرالية ، بجانب كبير من الأهمية ٠

ولكل هذه الهيئات سمات معينة تشترك فيها ٠ ولاتحتكر أى منها الوظيفة التى تختص بها ولكن تشاركها فيها وحدات هامة فى الوزارات والهيئات التى تعمل في الادارة التنفيذية ٠ وبعبارة أخرى فانه توجد مكاتب ميزانية، ومكاتب أفراد ، ومكاتب عامة للخدمة الداخلية فى الوزارات يرتبط عملها بهيئات المشورة المركزية فى المستوى الرياسى من الجهاز التنفيذى ٠ وتركز هذه الهيئات الاستشارية فى جزء من نشاطها على الخدمة ، وهدفها مساندة التنظيم القائم ومساعدته على تنفيذ السياسات المادية القائمة ٠ وهى أيضا فى جزء من نشاطها وسيلة رقابة من المستوى الأعلى على مناشط المحاسبة والمراجعة والمشتريات والأفراد فى الوزارات ٠

وتعكس جميع هيئات المشورة المركزية التى تدرس فى هذا الفصل اهتمام الكونجوس بالادارة ؛ اذ يعتبر ديوان المحاسبة العامة أداة للكونجرس٠ كما يسبغ الكونجرس حمايته على لجنة الخدمة المدنية ضد أنواع عديدة من الرقابة يحاول رئيس الجمهورية أن يفرضها عليها مما يحدث فعلا فيما يفرضه المدير فى القطاع الخاص من الرقابة على سياسة الأفراد ٠ وعلى مدى سنين طويلة نظر كثير من أعضاء الهيئة التشريعية الى ادارة الميزانية على أنها أداة الكونجرس كما هى أداة لرئيس الجمهورية ، وتوقعوا أن يتصرف الجميع بهذا المفهوم ٠ ومع ذلك فالواقع أن ادارة الميزانية جزء من المكتب التنفيذى لرئيس الجمهورية ، وهى فى المعتاد شديدة الصلة بالرئيس التنفيذى الأعلى ٠

ادارة الميزانية :

أنشئت ادارة الميزانية بقانون الميزانية والحسابات لسنة ١٩٢١ ويبلغ

عدد موظفيها نحو أربعمائة ويرأســـها مدير يعينه رئيس الجمهورية دون الرجوع الى مجلس الشيوخ(١) ٠

وتتضمن واجبات ادارة الميزانية اعداد الميزانية التنفيذية ، وهذا يتطلب مراجعة التقديرات المالية للوزارات والهيئات واعداد وثيقة الميزانية ذاتها ، وتنفيذ مسئوليات محاسبة عديدة ٠ كما تراجع ادارة الميزانية وتحلل وتقدم الى رئيس الجمهورية جميع الأوامر التنفيذية وكثيرا من التشريعات المقترحة التى يعدها الجهاز التنفيذى وجميع التشريعات التى ترد من الكونجرس وهى تطور وتقدم خططا يعدها الجهاز التنفيذى كما أنها تنسق وتحاول تحسين طرق النهوض بالمناشط الاحصائية الفيدرالية ٠ وتنهض الادارة أيضا بين وقت وآخر بمناشط اضافية عديدة مثل تنفيذ برنامج الحد الأقصى لعـــدد الموظفين الذى وضعه الكونجرس للوزارات ومثل ماقامت به من دراسات حول كفاية الأداء فى المصانع الحربية خلال الحرب العالمية الثانية ٠

والتشكيل الحالى فى ادارة الميزانية يستند الى اعادة التنظيم الذى أجرى فى ١٩٥٢ ـ استجابة الى انتقادات معينة أثارتها لجنة هوفر الأولى ٠ وكانت ادارة الميزانية من قبل منظمة على أساس تشكيلها من أربعة أقسام ، يمثل كل منها واحدة من وظائفها الرئيسية ٠ ولكن لجنة هوفر الأولى أدركت أن هذا التشكيل الوظيفى عاق التنسيق السليم لوظيفة مراجعة الميزانية مع وظائف الادارة والشئون المالية والمراجعة التشريعية بحيث أصبحت الوظائف الاستشارية والتنفيذية لادارة الميزانية شديدة الاختلاط(٢) ٠

وفى التشكيل الحالى لادارة الميزانية يتكون التنظيم الأعلى من مدير ونائب مدير ومديرين مساعدين ليس لهما اختصـــاص محدد ، وأربعة مديرين مســـاعدين يرأسون أقسام مراجعة الميزانية والعلاقة التشريعية والادارة وتنظيم المعايير الاحصائية . ويوجد فى داخل قسم الادارة والتنظيم عدد صغير من موظفى المحاسبة يمثل الادارة فى برنامج المحاسبة المشترك الذى ينفذ بالتعاون مع ديوان المحاسبة العامة ووزارة الخزانة فى تطبيق الاجراءات

---

(١) فريتز مورشتين ماركس « ادارة الميزانية » « تطورها ودورها الحـالى » مجلة العلوم السياسية الأمريكية العـــدد ٣٩ (اغسطس ـ أكتوبر ١٩٤٥) ص ٦٥٣ ـ ٦٨٤ ، ٨٦٩ ـ ٨٩٨ ٠ راجع الفصل ١٥ لدراسة ادارة الميزانية من وجهة نظر المدير التنفيذى ٠

(٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى للحكومة ـ الميزانية والمحاسبة (واشنطون ١٩٤٩) ص ٢٠ ـ ٢٨ ٠

المحاسبية الفيدرالية . والنشاط الأساسى لهذه الأقسام الأربعة استشارى فى طبيعته ..

وهناك أيضا خمسة أقسام تسود فى عملها الناحية الوظيفية . هـــذه الأقسام هى قسم التجارة والمال والقسم الدولى ، وقسم العمل والخدمات ، القسم الحربى ، قسم الموارد والأشغال المدنية . وكل من هذه الوحدات تبحث فى مراجعة الميزانية والعلاقة التشريعية ونواحى تحسين الادارة فى مجموعة معينة من الوزارات والهيئات التى تحدد نطاق اختصاصاتها . فقسم التجارة والمال مثلا يبحث فى وزارات التجارة والخزانة والعدل والبريد وكثير من الهيئات الصغرى . وبهذا تشمل الصورة جميع وزارات وهيئات الجهـاز التنفيذى . وبالاضافة الى المركز الرئيسى فى واشنطون فلادارة الميزانية أيضا منشآت ميدانية متواضعة فى شيكاغو ودنفر ودالاس وسان فرانسسكو وهى وحدات تتفرغ لادارة الميزانية وتحسين الادارة .

واعادة التنظيم التى تمت فى سنة ١٩٥٢ لم تؤد بأى حال الى تسوية الموضوعات العديدة التى أثيرت حول تنظيم وعمل ادارة الميزانية فى تقارير لجنتى هوڤر والدراسات الأخرى . ولننظر الآن فى كثير من هذه الموضوعات فى اطار المناشط الكبرى التى تضطلع بها ادارة الميزانية .

مراجعة الميزانية :

بناء على قانون الميزانية والمحاسبة لسنة ١٩٢١ يقدم رئيس الجمهورية الى الكونجرس ميزانية تنفيذية خلال الخمسة عشر يوما الأولى من كل دورة نظامية . وهذه الوثيقة التى تشبه دليل تليفون مانهاتن فى الحجم هى أضخم شرح تفصيلى يقدمه الجهاز التنفيذى عن مناشطه القادمة . ويستنفد اعداد الميزانية دورة طويلة تستغرق نحو ثمانية عشر شهرا تسبق السنة الماليـة المختصة ، وهى عملية تنهض ادارة الميزانية بالدور الرئيسى فيها باعتبارها المساعد الأساسى لرئيس الجمهورية .

وتبدأ الدورة فى ربيع كل عام عندما تساعد ادارة الميزانيـــة رئيس الجمهورية فى وضع سياسة الميزانية الأساسية لترشد الأجهزة التنفيذية فى اعداد تقديراتها المالية للسنة المالية التى تبدأ فى يوليو من السنة التالية. ويتضمن وضع السياسة الأساسية دراسة العلاقة بين الانفاق والضرائب والاقتراض الحكومى ومطالب الدفاع القومى فى مقابل الموارد الداخلية وبرامج الخدمات والعلاقة بين الانفاق العام وظروف الاقتصاد القومى . وحتى تستطيع ادارة الميزانية تقديم المشورة لرئيس الجمهورية عن مثل هذه العوامل فانها

تتلقى بدورها الرأى من وزارة الخزانة ومجلس المستشارين الاقتصاديين ومجلس الأمن القومى ومكتب التعبئة الدفاعية . وتعد الادارة فى يونية عرضا مسبقا للميزانية بالتشاور مع رئيس الجمهورية والهيئات ولجان الكونجرس حتى تصل الى حدود مؤقتة لاعتمادات الميزانية لكل وزارة وهيئة . ثم يقوم مدير ادارة الميزانية بتبليغ هذه التقديرات الى الهيئات فى أوائل يولية مع خطاب سياسة الميزانية وطلب اعداد التقديرات .

وتقوم الهيئات باعداد تقديرات الميزانية التفصيلية خلال الصيف على أن تقدم تقديراتها الى ادارة الميزانية فى ميعاد لايتجاوز اليوم الخامس عشر من سبتمبر .وعندما تتلقى ادارة الميزانية هذه التقديرات يقوم موظفوها بمراجعتها تفصيليا ويشمل ذلك الاستماع الى موظفى الوزارات ، ثم يلى ذلك مراجعة أوسع نطاقا تقوم بها لجنة مراجعة من كبار موظفى ادارة الميزانية . وبعد هذا يرسل مدير الميزانية بعد التشاور مع رئيس الجمهورية خطابات اقرار للهيئات التى تقوم بدورها بتقديم تقديراتها بعد أن تتم مراجعتها بحيث ينعكس فيها ماجاء بخطاب الاقرار والتعديلات الأخرى . وأخيرا تدمج هذه التقديرات التى تمت مراجعتها فى وثيقة الميزانية التى يقدمهـــا رئيس الجمهورية الى الكونجرس ومعها رسالة الميزانية فى أوائل يناير .

ويتجه موظفو ادارة الميزانية الذين يستغرقون فى هـــذه المناشط الى التخصص فى متطلبات وزارة أو هيئة بعينها ، أو حتى ادارة أو قسم . وقد لاحظت لجنة هوفر الأولى اتجاها الى المغالاة فى التخصص مع مايتبعه من فقدان النظرة الشاملة نظرا لأن عددا كبيرا من بحوث الميزانية قد أنفقوا جزءا كبيرا من حياتهم الوظيفية فى الهيئات التى يراجعون تقديراتها ، ولم يظهر أى دليل مقنع على أن ادارة الميزانية فيما تلا من اعادة التنظيم قد عالجت هذه المشكلة بصفة خاصة . ويمكن أن نضيف الى ذلك أن بحوث الادارة العامة لم تبحث نظريا الاعداد السليم لباحث الميزانية وتدريبه وخبراته السابقة فى العمل بأى تفصيل ، وهذا نقص ندرك خطورته بشكل مثير عندما نذكر أن كل برنامج حكومى لابد أن تفحصه وتوافق عليه ادارة الميزانية(٣) .

---

(٣) راجع ف كاى « الحاجة الى نظرية للميزانية » مجلة العلوم السياسية الأمريكية العدد ٣٤ (ديسمبر ١٩٤٠) ص ١١٣٧ — ١١٤٤ ولزيادة التفصيل أنظر فيرن لويس « نحو نظرية للميزانية » مجلة الادارة العـــامة العدد ١٢ (شتاء ١٩٥٢) ص ٤٢ — ٥٤ ، هربرت ايمريخ « حلقة بحث عن نظرية الميزانية » مجلة الادارة العامة العدد العاشر (شتاء ١٩٥٠) ص ٢٠ — ٣١ .

ومسألة أخرى تتعلق بوضع ادارة الميزانية ، فقد كانت تابعة لوزارة الخزانة بين سنتى ١٩٢١ و ١٩٣٩ ، وكان لها مع ذلك حرية الاتصال المباشر برئيس الجمهورية · ولكن لجنة براونلو أوصت فى سنة ١٩٣٧ بنقل ادارة الميزانية الى المكتب التنفيذى لرئيس الجمهورية الذى كان حديث التكوين حينئذ استنادا الى أن هذه الادارة سوف يتوافر لها مزيد من السلطة والاستقلال اذا كانت فى مستوى أعلى من الوزارات التنفيذية النظامية ، وتجد سندا أقوى واعتمادات أوفر · وبناء على ذلك تم الانتقال فى سنة ١٩٣٩ ·

وبعد انقضاء عشر سنوات أوصت احدى شعب البحث من لجنة هوفر الأولى بأن تعاد ادارة الميزانية الى وزارة الخزانة كجزء من اعادة تنظيم أوسع يهدف الى جعل هذه الوزارة جهازا للادارة الشاملة على صورة وزارة الخزانة البريطانية(٤) · ومع ذلك فان لجنة هوفر نفسها رفضت اقتراح شعبة البحث معتقدة أنه مع التسليم بالحاجة الى بعض تغييرات الا أن وظيفة الميزانية فى وضعها الحالى يحسن وينبغى أن تبقى قريبة من رئيس الجمهورية(٥) ·

الادارة والتنظيم :

يجرى الموظفون المتخصصون فى ادارة الميزانية دراسات فى التنظيم والادارة بناء على طلب الأجهزة التنفيذية عادة وبتوجيه من رئيس الجمهورية· كما أنهم يراجعون خطط اعادة التنظيم المقترحة بما فيها المشروعات التى يرسلها رئيس الجمهورية الى الكونجرس بناء على قانون اعادة التنظيم · كما تسهم ادارة الميزانية فى برنامج المحاسبة المشترك لتطوير المحاسبة فى الحكومة الفيدرالية وتدرس مشكلات الموظفين فى نطاق الحكومة الشامل ·

وبالرغم من التحسينات المستمرة التى نتجت عن توصيات لجنة هوفر الأولى فان لجنة هوفر الثانية وجدت أيضا أسبابا لنقد ناحية الادارة والتنظيم فى عمل ادارة الميزانية ؛ اذ يذكر تقرير احدى شعب البحث أن اهتمام ادارة الميزانية بميكانيكية الميزانية قد هون دون مبرر من مسئولياتها بالنسبة للادارة· وعلى ذلك فان شعبة البحث أوصت حتى تبرز أهمية وظيفة الادارة بتغيير اسم ادارة الميزانية الى مكتب الميزانية والادارة التنفيذية ، كما أوصت بأن

---

(٤) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى للحكومة ــ تقرير شعبة البحث عن الأنشطة المالية والميزانية والمحاسبة (واشنطون ١٩٤٩) ص ٣١ ــ ٣٣ ·

(٥) الميزانية والمحاسبة ص ٢١ ــ ٢٢ · قد يكون من الدراسات الهامة بالنظر فى التوصيات المتعارضة التى قدمتها شعبة البحث ولجنة هوفر نفسها فيما يتعلق بمكان وظيفة الميزانية فى الحكومة الفيدرالية ثم محاولة الوصول الى سياسة أفضل ·

تكون اسس اختيار الموظفين بحيث ترفع من أهمية خبير الادارة بالمقارنة مع خبير الميزانية . كما اقترحت شعبة البحث أيضا أن تقدم الأجهزة التنفيذية الى ادارة الميزانية تقارير سنوية عن سير عملياتها(٦) . ومع ذلك ينبغى أن نلاحظ انه شرع فى تنفيذ توصيات من هـــذا النوع ولكنهـــا توقفت فى سنة ١٩٥٤ لأن رؤساء الأجهزة لم يهتموا بها اهتماما جديا .

ولم تحظ توصيات مختلف شعب البحث بتأييد واضح من لجنة هوفر الثانية وان كان مضمون هذه التوصيات قد وجد هذا التأييد ، كما أن معالم التقرير السنوى حظيت بالتأييد المعدل . ولكن اللجنة وجدت انه ينبغى أن يكون « مكان عمل موظفى ادارة الميزانية فى داخل الأجهزة التنفيذية الكبرى على مدار السنة لتستطيع الملاحظة وتقديم التقارير الى الادارة » (٧) . وبذلك يتدعم نشاطها فى الادارة والميزانية ـ ولهذه الطريقة جميع آثار نظام الاستطلاع ويمكن تصور مقدار أثرها فى علاقات ادارة الميزانية بالوزارات وهى علاقات دقيقة لابد من ممارستها بلباقة وحكمة حتى فى أنسب الظروف ، ومن حسن الحظ أن هذه التوصية لم يؤخذ بها .

المراجعة التشريعيـــة :

بعد تجربة قصيرة فى الميزانية التنفيذية فى ظل قانون ١٩٢١ اضطلعت ادارة الميزانية بوظيفة التصفية التشريعية أيضاً . فقد لاحظت كل من ادارة الميزانية ولجان الاعتمادات فى الكونجرس أنـــــه اذا رفض طلب الأجهزة التنفيذية فى الحصول على اعتمادات معينة من الميزانية فالمنتظر أن تحـاول التغلب على هذه الصعوبة باستصدار تشريع جديد(٨) . وعلى ذلك يبدو أن هناك ضرورة متزايدة الى نوع من التصفية . والنظرية فى اجراءات التصفية التشريعية هى أن جميع الأوامر التنفيذية والتشريع المقترح الذى ينبع من الجهاز التنفيذى يشترط أن يقدم الى ادارة الميزانيـــة قبل عرضـــه على الكونجرس . وتمثل ادارة الميزانية اهتمامات ما أطلقت عليـــــه « برنامج

(٦) لجنة تنظيم الادارة التنفيـذية فى الحكومة . تقرير شعبة البحث عن الميزانية والمحاسبة (واشنطون ١٩٥٥) ص ٢٠ .

(٧) لجنة تنظيم الاداة التنفيـــذية فى الحكومة تقرر الميزانية والمحاسبة (واشنطون ١٩٥٥) ص ٦ .

(٨) وصف هذا تفصيلا « ريتشارد نيوشتاوت » فى مقال « الرياسة والتشريع ـ التوسع فى الاستطلاع المركزى » ـ مجلة العلوم السياسية الأمريكية عدد ٩٨ (سبتمبر ١٩٥٤) ص ٦٤١ .

الرئيس » . وقد يكون « البرنامج في بعض الأحيان دقيق التحديد ، ولكنه يكون غير محدد في أوقات أخرى.» . ولذلك تتهم ادارة الميزانية أحيانا بقدر معين من التلفيق . كما يفترض في ادارة الميزانية أنها تحمي أيضا مصالح جميع الوزارات والهيئات على الأقل الى الحد الذي تتأكد فيه من أنها أحاطت علما بالتشريعات المقترحة والأوامر التنفيذية التي تؤثر فيها ، وأنه أتيحت لها الفرصة لابداء وجهات نظرها .

هذه هي النظرية ، ومع ذلك فالواقع أنه ليس من غير المعتاد على أي حال أن تقدم الأجهزة التنفيذية التشريعات مباشرة الى الكونجرس أو أن تؤيد تشريعا دون استطلاع رأي ادارة الميزانية مسبقا. وهذا اجراء قانوني لا غبار عليه ؛ لأنه ليس لادارة الميزانية سلطة منع الأجهزة من التعامل مع الكونجرس اذا رأت ذلك مناسبا . ومنشور ادارة الميزانية الذي يرسم اجراءات استطلاع الرأي يتطلب ببساطة أن يخطر الجهاز اللجنة التشريعية المختصة انه لم يتم استطلاع الرأي سلفا . ويقبل المنشور أيضا أسبابا معينة تجيز الاستغناء عن استطلاع الرأي مثل صفة الاستعجال والتزام السرية .

كما أنه من المنتظر أن يدور جهاز تنفيذي حول اجراءات الاستطلاع اذا كانت هيبته العامة أو قوته في تعامله مع جماعات الضغط أو الكونجرس تتعرض للمخاطرة ، فمثلا نجحت ادارة المخابرات الفيدرالية في سنة ١٩٤٧ في تمرير تشريع التقاعد في الكونجرس دون الاهتمام باجراءات الاستطلاع(٩). وفي مواقف أخرى يجعل تكتل قوى الجهاز التنفيذي وجماعة الضغط ولجنة الكونجرس اجراءات الاستطلاع لاقيمة لها اذ لاتستطيع ادارة الميزانية الا أن توافق لأن الرفض قد يعني هزيمتها وتدهور هيبتها وهي صفة تتحاشاها هيئات المشورة .

وقد لاحظ « دون برايس » في دراسته لهذه المظاهر السلوكية في ادارة الميزانية نقط ضعف معينة في موقف الادارة تجاه الوزارات والكونجرس ورئيس الجمهورية(١٠) . وهو يجد مثلا أن ادارة الميزانية لاتستطيع في المعتاد أن تحيط بموضوع ما حتى تعد وثيقة عنه مثل مشروع قانون مقترح. ومثل هذه المرحلة تأتي في المعتاد متأخرة نسبيا في تطور السياسة . وفي

(٩) راجع دراسة الحالة في كتاب الادارة العامة وتطوير السياسة (نيويورك ١٩٥٢) تحريرها هارولد شتين « قانون التقاعد لادارة المخابرات الفيدرالية » ص ٦٤٩ — ٦٦١ .

(١٠) دون برايس « شغل الوظائف في الرئاسة » مجلة العلوم السياسية الأمريكية العدد ٤٠ (ديسمبر ١٩٤٦) ص ١١٥٤ — ١١٦٨ .

هذا الوضع تكون المواقف قد تحددت فى الوزارات وعلى الأرجح فى لجان الكونجرس وبين جماعات الضغط كذلك • ولا تستطيع ادارة الميزانية بعد أن تكون الظروف وصلت الى هذا الوضع أن تقدم وجهات نظر معارضة دون التعرض للمصاعب • ثم ان موظفى التشريع فى ادارة الميزانية يغلب أن يعتريهم الشك فيما يتعلق برغبات رئيس الجمهورية بالنسبة لموضوعات معينة. فمدير ادارة الميزانية لا يقابل رئيس الجمهورية الا لأوقات قصيرة ، وعلى فترات متباعدة • وهو لايستطيع أن يعرض من بين ماتهتم به ادارة الميزانية من موضوعات كثيرة ومتنوعة الا القليل من المشـــاكل الكثيرة التى تظهر باستمرار فى عمل الادارة التشريعى •

وهذه العوامل وغيرها تشجع على اقتراح يظهر بين وقت وآخر بنقل وظيفة التصفية التشريعية من ادارة الميزانية الى البيت الأبيض(١١) • ويؤيد ذلك أن عمل التصفية التشريعية لايتناول الا ناحية متطرفة من عمـــل ادارة الميزانية ، وأنه يمكن القيام به بسلطة أوسع اذا كان مكانة أقرب الى رئيس الجمهورية بحيث أصبح الاتجاه الجديد للمحدثين من رؤساء الجمهورية أن تنهض مجموعات مؤقتة بأعمال الاسناد التشريعى الكبرى تختار من بين موظفى البيت الأبيض وموظفى ادارة الميزانية ، وبذلك فان نقل الموظفين الآخرين الى البيت الأبيض لايعدو أن يكون تنظيما لاتجاه قائم فعلا وينتظر أن يزيد •

ديوان المحاسبة العامة :

رغم أن لرئيس الجمهورية سلطات فعالة ويتبعه مجموعة موظفين نشطين ينهضون بتطوير الميزانية التنفيذية ، فان موقفه بالنسبة لوظيفة المحاسبة يختلف اختلافا مثيرا(١٢) • فبعد أن يحول الكونجرس الميزانيـــة أو أجزاء كثيرة منها الى اعتمادات لايكون لرئيس الجمهورية الا سلطات محدودة جدا بالنسبة لمساءلة الوزارات والهيئات عنها • فهو يفتقر الى السلطة التى يتمتع بها رئيس الجهاز التنفيذى فى الحكومات البرلمانية الكبرى التى تلزم أجهزة الصرف بالرجوع اليه ليصرح لها بالتصرف فى الاعتمادات قبل الارتباطات المالية • والأهم من ذلك أن ليس لرئيس الجمهورية رقابة ادارية فعالة على ديوان المحاسبة العامة التى تمارس السلطة والقيادة على عمليات المحاسبة فى الأداة التنفيذية •

---

(١١) نجـــد مقـــالا على ذلك فى تقرير شـــعبة البحث عن مناشط المال والميزانية والمحاسبة ٥٦ •

(١٢) راجع الفصل السادس عشر للاطلاع على دراسة عن ديوان المحاسبة العامة من وجهة نظر المدير التنفيذى •

ويعتبر ديوان المحاسبة العامة جزءا من الهيئة التشريعية بصفة عامة وهو يظهر بهذا الوضع فى الدليل التنظيمى لحكومة الولايات المتحدة • ومع ذلك فالواقع أن مركزه يبدو كأنه يقع فى مكان مابين الكونجرس والأداة التنفيذية • فهو مسئول وفقا للقانون أمام الكونجرس ، ولكنه يمارس عمله فى حرية كبيرة من رقابة الكونجرس • ومن عادة الكونجرس ولجانه على وجه الخصوص أن تغفل أمره • ويقوم رئيس الجمهورية من ناحيته بترشيح رئيس ديوان المحاسبة ــ المحاسب العام ــ ولكن لما كانت مدة خدمته خمسة عشر عاما فان ذلك لا يتيح لرئيس الجمهورية تأثيرا يذكر على هذا الجهاز وفوق ذلك فانه لايمكن تنحية المحاسب العام الا لأسباب محددة وبقرار مشترك من الكونجرس(١٣) •

ومما يزيد من تعقيد الموقف أن ديوان المحاسبة العامة يشترك فى سلطات المحاسبة مع جهازين تنفيذيين هما وزارة الخزانة وادارة الميزانية • وفى ظل قانون الميزانية والمحاسبة لسنة ١٩٢١ وغيره من التشريعات يتحمل مكتب المحاسبة العامة مسئولية القيام بمراجعة مستقلة لعمليات الحكومة المالية لتضع أساسا لتسوية الحسابات ولتحدد مستوى نجاح الأجهزة الادارية فى ادارة شئونها المالية • ويصمم ديوان المحاسبة العامة استمارات المحاسبة والأنظمة والاجراءات والمبادىء والمعايير التى تستخدمها الأجهزة التنفيذية ، ويساعد هذه الأجهزة على تطوير طرق ممارستها لعمليات المحاسبة • وهو كذلك يعد القرارات القانونية واجراء التدقيقات وممارسة مختلف أنواع الرقابة المحاسبية •

وبالاضافة الى المراجعة المستقلة التى هى مراجعة لاحقة تتم بعد الصرف فقد ينهض ديوان المحاسبة العامة بما يعرف بالمراجعة المسبقة • فاذا كانت وزارة ما غير متأكدة مما خوله القانون لها من حقوق الصرف ومن تفسير ديوان المحاسبة العامة فانها تستطيع أن تتجنب المتاعب بالتفاهم من قبل مع ديوان المحاسبة ــ وليس فى القانون مايلزم الوزارات باستخدام اجراء المراجعة قبل الصرف ، بل ان ذلك لايعدو أن يكون اجراء تطور بعد أن ثبتت فائدته •

أما بالنسبة لهيئات المحاسبة المركزية الكبرى الأخرى فان ادارة الميزانية تراقب الى درجة ما الحسابات عن طريق اعداد الميزانية التنفيذية وكذلك فى قيامها بوظيفتها فى تطوير الادارة ، وفى الاستناد التشريعى • كما تقوم ادارة

---

(١٣) أكثر الدراسات شمولا عن هذا الموضوع هى « المحاسب العام » تأليف هارفى مانسفيلد (نيوهافن ١٩٣٩) •

الميزانية بتوزيع الاعتمادات التى أقرها الكونجرس فى الوزارات والهيئات وتشرف على التقارير المالية وامساك السجلات اللازمة لذلك . وتهتم وزارة الخزانة من ناحيتها بصفة أساسية بما يسمى الحسابات المالية للحكومة وهى التى تتصل بالايرادات والمحافظة على الاعتمادات والصرفيات وادارة الدين العام والعملة . كما تحتفظ الخزانة بملخص الحسابات التى تشمل الأصول النقدية والضمانات والايرادات والمصروفات وغير ذلك من سجلات الميزانية ، وتحدد أسماء ورموز المخصصات الرسمية . وتصدر جميع تراخيص تخصيص الاعتمادات (اخطار رسمى للأجهزة بفتح اعتماد تحت الاسم الرسمى للبند) وتصدر بيانات وتقارير مالية . وبعبارة أخرى فانه بعد أن يقرر الكونجرس الاعتمادات للأغراض المعينة تقوم وزارة الخزانة بتسجيل الاعتمادات لكل جهاز مستحق (اذا وجد أكثر من جهاز واحد) وتضع طريقة محاسبته وتعد تقارير دورية عن طريقة الانفاق .

الأساس التاريخى لرقابة المحاسبة الفيدرالية :

لم تكن المسئولية عن عمليات المحاسبة والمراجعة فى الحكومة الفيدرالية موزعة دائما . بل الواقع أنه خلال الجزء الأكبر من تاريخنا القومى كانت وزارة الخزانة هى جهاز المحاسبة المركزى الوحيد ، ولو أننا نسلم بأن سلطاتها كانت محدودة . كما أن مراجعة المصروفات كانت تجرى فى وزارة الخزانة وتقوم بها مجموعة من المراجعين تحت اشراف وتوجيه مراقب المحاسبة بوزارة الخزانة . وبناء على قانون الميزانية والمحاسبة لسنة ١٩٢١ أنشىء ديوان المحاسبة العامة كجهاز مراجعة مستقل ونتج عن ذلك تقسيم المسئولية عن عملية المحاسبة . وترجع جذور هذا القانون الى عمل لجنة تافت للكفاية والاقتصاد التى أنشئت فى سنة ١٩١١ . ومما له دلالة ما حدث عندما حاول الكونجرس انشاء هيئة تماثل ديوان المحاسبة العامة فى أثناء ادارة «ولسون» اذ استعمل رئيس الجمهورية حقه فى الرفض على أساس أن هذا العمل تدخل غير دستورى فى السلطة التنفيذية . ولم يتم اصدار القانون الا فى رياسة هاردنج .

وقد بادر أول محاسب عام « جون ماك كارل » فى ممارسة سلطات وظيفته باستقلال دقيق . ثم أسرع فى وضع نمط يجرى بمقتضاه ديوان المحاسبة العامة على سياسة التشدد فى تفسير القانون . وأدى هذا فى أغلب الأحيان الى ضيق العاملين فى الأجهزة التنفيذية الذين فضلوا التفسيرات المتحررة التى تتيح لهم التصرف بمرونة فى المشاكل التنفيذية . كما أن

المحاسب العام رفض بشدة التعامل مع المرءوسين من الاداريين ، ولم يناقش في العمل الا الرؤساء الاداريين كما رفض في نظام « تكتيك » آخر أن يقدم الى النائب العام أى نزاع على تفسير القوانين أو أن يعدل من قراراته بما يتمشى مع قرارات الأخير . كما أن المحاسب العام أصر أيضا على أن ترسل الوزارات والهيئات الى ديوان المحاسبة الصور الأصلية للمطالبات والفواتير والوثائق الأخرى ، وهو اجراء أخر خلق صعوبات ونفورا في الأداة التنفيذية وسبب ارسال أكداس من الأوراق من الميدان ، حيث تتم معظم أعمال الحكومة، الى واشنطون .

وكانت النتيجة الكبرى هى اقتراع الرئيس هاردنج بالتوصية بادخال تعديلات خطيرة على سلطات ديوان المحاسبة العامة ، ولكن الكونجرس لم ير رأيه . ثم اقترح الرئيس هوفر أن تنقل وظيفة الاشراف على المحاسبة والمراجعة قبل الصرف التى ينهض بها ديوان المحاسبة العامة الى ادارة الميزانية ، ولكن لم يؤد هذا الاقتراح أيضا الى نتيجة . ثم بلغ النزاع بين ديوان المحاسبة العامة والأداة التنفيذية مداه في رئاسة فرانكلن روزفلت عندما هددت برامج الطوارىء والانعاش باغراق ديوان المحاسبة العامة بطوفان من الأوراق وأكداس من مشروعات الاغاثة . فأنشىء نظام مؤقت للمحاسبة ذو كفاية عالية في وزارة الخزانة خفف من عمل ديوان المحاسبة العامة ، ولكنه أثار عداوة المحاسب العام . كما أن هيئة وادى التنيسى ـ وهى احدى الهيئات الأثيرة عند رئيس الجمهورية ـ قد دخلت فى اشكال حاد مع ديوان المحاسبة العامة حول اجراءات المراجعة وحول تفسير قانون الهيئة ذاته . كما حدث نزاع كذلك مع وزارة البحرية ، وهى الأخرى مقربة الى رئيس الجمهورية ، وقد أعلن الرئيس أنه سوف يساند البحرية ، في حين أعلن أعضاء مختلفون من الكونجرس تأييدهم لديوان المحاسبة العامة . وكاد النزاع يبلغ أقصاه بين سلطات الدولة عندما أجرى في الوقت المناسب تعديل أقره الكونجرس للقانون الذى تركز النزاع حول تفسيره (١٤) . ومع ذلك فقد نشب النزاع مرة ثانية وبلغ ذروة عالية بنشر تقرير لجنة « براونلو » وخطة اعادة التنظيم المبنية عليه .

---

(١٤) لخص هذه الخلافات ليونارد هوايت فى كتابه « مقدمة لدراسة الادارة العامة » (الطبعة الثالثة نيويورك ١٩٤٨) ص ٢٩٦ ـ ٣٠٦ .

التغييرات في ديوان المحاسبة العامة ـ المقترحات والانجازات :

لقد تعرض ديوان المحاسبة العامة فى جميع دراســـات اعادة التنظيم الكبرى فى العقود العديدة الماضية الى بحث عميق • وقد تناولت احدى هذه الدراسات ـ وهى تقرير لجنة براونلو ـ سلطات ديوان المحاسبة العـــامة بدراسة جذرية خرجت منها بأن المحاسبة شأنها شأن الميزانية وادارة الأفراد أداة لاغنى عنها للادارة ، وينبغى أن يكون مكانها قريبا من الرئيس التنفيذى الأعلى • وعلى ذلك أوصت اللجنة بأن تعاد سلطات المحاسبة ومسئولياتها الى الجهاز التنفيذى وتمارسها وزارة الخزانة تحت اشراف رئيس الجمهورية • فتقوم وزارة الخزانة بتسوية وموازنة المطالبات ووضع اجراءات المحاسبة والاشراف على أنظمتها فى الوزارات • والمقترح أن تكون ادارة المحاسبة العامة مسئولة فى هذه الحالة عن المراجعة ويتغير لقب المحاسب العام الى المراجع العام • فاذا حدث أثناء قيامه بعمليات المراجعة أن اعترض على تســـوية حساب معين فانه يبحث الموضوع مع وزير الخزانة • وفى حالة الخلاف يكون قرار وزير الخزانة نهائيا ، ويرسل المراجع العام تقريرا عن الحالة الى الكونجرس(١٥) • ولكن عندما قدم الرئيس روزفلت هذا الاقتراح باعادة التنظيم الى الكونجرس رفض رفضا باتا باعتباره وسيلة للزيادة فى تعظيم السلطة التنفيذية •

ومع ذلك فقد أدخلت فى الواقع تغييرات كثـــيرة على الدور التقليدى لديوان المحاسبة العامة تمشت مع اتجاهات مقترحات تقرير لجنة براونلو • مثال ذلك أنه فى نقط عديدة ـ كما هى الحال فى دفعات انهاء عقود الحرب فى ظل قانون تسوية العقود لسنة ١٩٤٤ ـ أعتبر تحديد الوزارة للتكاليف ملزما لديوان المحاسبة العامة • وفى قانون مراقبة المؤسسات الحكوميـــة لسنة ١٩٤٥ وجه ديوان المحاسبة العامة ليسير على نمط المراجعة التجارية بالنسبة للمؤسسات الحكومية ومنها هيئة وادى التنيسى التى تخضـــع لمراجعته ، وأدى هذا الى حرمان ديوان المحاسبة العامة من سلطته فى عـــدم اجازة الحسابات ، ولكن سمح له بأن يقرر عنه الى الكونجرس فى حالة الاختلاف •

ومع ذلك فان أهم ماحدث من تغييرات هو انشاء البرنامج المشـــترك

(١٥) اللجنة الرياســـية للادارة العليا تقرير يتضمن دراسات خاصة (واشنطون ١٩٣٧) ص ٢٤ ـ ٢٥ •

لتحسين المحاسبة فى الحكومة الفيدرالية فى سنة ١٩٤٧(١٦) • ويمثل هذا البرنامج الجهد المتعاون لثلاثة أجهزة مالية مركزية هى ديوان المحاسبة العامة ووزارة الخزانة وادارة الميزانية ــ وهى تعمل بالاشتراك مع الوزارات والهيئات الأخرى لتطوير نمط متكامل للمحاسبة فى الجهاز الفيدرالى • ومن بين ما أنجزه البرنامج حتى الآن مايلى :

(١) اختصار كبير فى متطلبات المحاسبة المركزية لديوان المحاسبة العامة •

(٢) زيادة الاهتمام بالمحاسبة فى الوزارات والهيئات كوسيلة للرقابة الداخلية ، بالاضافة الى توسع ديوان المحاسبة العامة فى اجراء المراجعة فى مكان العمليات من كل جهاز ، وبذلك استغنى عن الطريقة السابقة فى ارسال « الفواتير » الأصلية الى واشنطون مما كان يستنفد وقتا طويلا •

(٣) استخدام المراجعة الاختبارية التى تفحص جزءا ، وليس الكل من مجموعة العمليات المالية والاكتفاء بها اذا كانت الاجزاء التى اختارتها تخلو من الخطأ والشذوذ •

وبالرغم من هذه الانجازات وغيرها لبرنامج المحاسبة المشترك ، فقد تعرض نظام المحاسبة الفيدرالى بصفة عامة ، وكذلك دور ادارة المحاسبة العامة بصفة خاصة الى النقد الشديد فى تقارير لجنتى هوفر الأولى والثانية اذ اعتبر برنامج المحاسبة المشترك أقل من أن يكفى لحل المشكلات الكبرى فى تنظيم المحاسبة • وقد طالبت كل من لجنتى هوفر ، شأنها شأن لجنة براونلو التى سبقتهما ، بنقل قدر كبير من سلطة المحاسبة من ديوان المحاسبة العامة الى الجهاز التنفيذى •

وقد أوصت لجنة هوفر الأولى التى انقسمت فى الرأى لسوء الحظ بالنسبة لموضوع المحاسبة بأن ينشأ مكتب جديد للمحاسب العام تابع لوزير الخزانة له سلطة وضع وفرض الاجراءات المحاسبية بشرط أن يوافق عليها ديوان المحاسبة العامة(١٧) • وقد كان اعتقاد اللجنة الواضح أن التمييز الحقيقى ينبغى أن تمارسه وزارة الخزانة ، وأنه ينبغى أن تمارس عمليات المحاسبة الفعلية فى الوزارات قدر الامكان تحت اشراف المحاسب العام لوزارة الخزانة ، وأن يقتصر عمل ديوان المحاسبة العامة على المراجعة •

(١٦) وصف البرنامج المشترك فى مقال جراى وآخرين « تحسينات فى المحاسبة الفيدرالية المنشور فى مجلة الادارة العامة العدد العاشر (خريف ١٩٥٠) ص ٢٧٠ ــ ٢٨٠ •

(١٧) الميزانية والحسابات ص ٣٦ ــ ٤٣ •

ولكن اقتراح اللجنة لم يتحول الى التطبيق • اذ ثارت مرة أخرى حساسية الكونجرس وتصرف ليحمى جهازه الخاص أى ديوان المحاسبة العامة مما يبدو كأنه اعتداء من الأداة التنفيذية • وعلى ذلك ربما كان الأثر الرئيسى للجنة هوڤر الأولى هو تنشيط استمرار برنامج المحاسبة المشترك والاتجاه الذى مثله من زيادة اعتماد ديوان المحاسبة العامة على المناشط المحاسبية للأجهزة التنفيذية • كما يعود الفضل أيضا الى لجنة هوڤر الأولى على الأقل لدرجة ما عما تضمنه قانون الميزانية والحســابات لسنة ١٩٥٠ من اقرار وتأكيد برنامج المحاسبة المشترك •

وقد شعرت لجنة هوڤر الثانية ــ وهى تذكر بالتأييد برنامج المحاسبة المشترك كما فعلت سابقتها ــ أنه لكى تكون المحاسبة أداة فعالة فى يد الادارة فانها فى حاجة الى التنشيط الذى ينتج عن التوجيه التنفيذى المركزى(١٨)• ولم يكن برنامج المحاسبة المشترك الا اجابة جزئية لأنه كان يتلقى توجيهه الرئيسى من ديوان المحاسبة العامة الذى يعتبر من الأجهزة التشريعية • وقد رأت لجنة هوڤر الثانية أن القيادة اللازمة يمكن أن تصدر عن ادارة الميزانية بعد أن رفض الكونجرس من قبل أن تنهض وزارة الخزانة بدور القيادة • وعلى ذلك اقترحت اللجنة أن ينشأ فى ادارة الميزانية وظيفة مدير مساعد للحسابات تعاونه مجموعة من الموظفين لوضع خطة شاملة للمحاسبة والتقارير « تتمشى مع السياسات العريضة والمعايير التى يضعها المحاسب العـــام » • وهذه السياسات والمعايير « ينبغى أن يستمر تطويرها بالتعاون مع الأداة التنفيذية » وتكون ادارة الميزانية مسئولة عن ادخال «طرق المحاسبة الحديثة» وعن تنشيط « اقامة تنظيمات محاسبة ومراجعة ذات كفـــاية فى الأجهزة التنفيذية » • ولكن مرة أخرى ، ولنفس الأسباب المعتادة ، لم يكن الكونجرس راغبا فى مسايرة مابدا كأنه توصيات كاسحة •

وفى نفس الوقت استمر ديوان المحاسبة العامة فى ملاحظة اتجاه هبوب الرياح وتحول بصورة متزايدة الى نمط المراجعة التجارية التى لاتجرى فى واشنطون ، بل فى موقع عمليات الجهاز • كما استمر برنامج المحاسبة المشترك نشيطا ولكنه مازال يفتقر الى القيادة التنفيذية المركزية فى المحاسبة التى يعتقد عدد غير قليل من الكتاب أنها لابد أن تكون عنصرا نشيطا من ادارة البيت الأبيض •

(١٨) المرجع السابق ص ٣٩ •

لجنة الخدمة المدنية :

لجنة الخدمة المدنية هي أقدم أجهزة المشورة المركزية الكبرى للادارة العليا في الحكومة الفيديرالية(١٩) ، وهي كذلك أكثرها قربا من الجمهور وتحظى بأسرع وأقوى حماية ضد الهجوم • كما أنها احتفظت باصرار شديد بسماتها الأساسية : اذ مازالت لجنة الخدمة المدنية في سماتها الأساسية الآن كما كانت وقت انشائها سنة ١٨٨٣(٢٠) •

وقانون « بندلتون » الذي صدر في تلك السنة يشكل لجنة الخدمة المدنية من ثلاثة أعضاء « ولايسمح بأن ينتمي أكثر من اثنين منهم الى نفس الحزب « ولرئيس الجمهورية سلطة » (وليس مفروضا عليه) تعيين الأعضاء بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ وله أن يعزل أي عضو من اللجنة ويعين في الأماكن الشاغرة • وتنهض اللجنة في أدائها لواجبها « بمساعدة رئيس الجمهورية ـ فيما يرى ـ من اعداد قواعد مناسبة لتنفيذ هذا القانون» وتطبق قواعد هذا القانون على أمور مثل اجراء « امتحانات المسابقة المفتوحة » وفترة التجربة وتقدير الاتجاه السياسي والخدمات وأمثال ذلك •

وكان من أثر قانون « بندلتون » أن اختصت لجنة الخدمة المدنية باختيار الموظفين بدلا مما كانت تجري عليه الحال في ظل نظام المحسوبية حيث كان أعضاء الكونجرس والأحزاب يقدمون توصيات التعيين الى رئيس الجمهورية ومرءوسيه • ومفهوم اللجنة الذي حواه قانون « بندلتون » هو أنها ، الى حد كبير ، أداة للاختيار قصد بهـا التأكيد بأن الأشخاص الذين يلتحقون بالوظائف الحكومية يختارون على أساس الجدارة ، ولكن يندر أن تهتم اللجنة بما يتعرض له الموظف بعد التحاقه بالخدمة الحكومية • وكان هدف اللجنة الأساسي هو التخلص من مساوىء الاستغلال السياسي ، ولتحقيق هذا الهدف نظمت مستقلة عن الجهاز التنفيذي وبعيدة عن عمله الى درجة كبيرة • ومع أن اللجنة تستند الى موافقة الرياسة في ممارسة وظائفها في وضع القواعد فان ادارتها للقواعد وقيامها بالقضاء في أمور الأفراد تجري في استقلال عن رئيس الجمهورية الى درجة كبيرة •

---

(١٩) يقدم الفصل السابع عشر دراسة عن لجنة الخدمة المدنية من وجهة نظر الاداري المنفـذ •

(٢٠) للحصول على معلومات تاريخية غير نشوء نظام الجدارة راجع كتاب كارل فيش « الخدمة المدنية والمحسوبية » (كمبردج ١٩٠٤) • وكتاب وليم فولك محاربة المستغلين (نيويورك ١٩١٩) كتاب فرانك ستيوارت : جماعة اصـلاح الخـدمة المدنية القومية (نيويورك ١٩٢٩) •

ومع ذلك يستطيع رئيس الجمهورية أن يفرض سياساته فى شئون الأفراد الى درجة معينة. نظرا لما يتوافر لمكتب رئيس الجمهورية من هيبة عظيمة لاتدانيها فيها أى لجنة فاتـــه يملك الحرية ليدفع بالكونجرس الى ادخال تحسينات عديدة فى ادارة الأفراد ، وكذلك الجمهور . فزيادة الأجـــور وتحسين مزايا التقاعد واتاحة مستقبل أفضل فى الخدمة وأمور شبيهة بهذا قد حظيت بأعظم تأييد فى السنين الأخيرة بسبب مساندة مختلف الرؤساء . ويستطيع رئيس الجمهورية استنادا الى القانون أيضا أن ينقل بعض الوظائف من نظام المحسوبية ويضمها الى الوظائف المرتبة ، وبذلك يخضعها لأن تشغل بامتحان مسابقة . وقد حدث جهد مذكور من هذا النوع عندما أصدر فرانكلن روزفلت أمرا تنفيذيا فى سنة ١٩٣٨ بامتداد نظام التسابق فى التعيين الى جميع الوظائف المستثناة التى كان له سلطة التصرف فيها وأثر ذلك فى نحو ٤٥٠٠٠ وظيفة فأصبح أعظم خطوة فردية اتخذها أى رئيس جمهورية ، حتى ذلك الوقت فى نقل الوظائف الفيديرالية تحت نظام الجدارة . وقد استخدم الكثير من رؤساء الجمهورية ــ ومنهم روزفلت ــ هذه السلطة فى عمليـــة مشكوك فيها تعرف باسم « التغطية » بناء عليها يستمر الأشخاص الذين عينوا فى ظل نظام المحسوبية فى وظائفهم تلقائيا عندما تنقل الى الفئات التى تخضع للترتيب ، ولكن لابد لمن يليهم أن يجتاز الامتحان ليحصل على نفس الوظيفـــة .

وتعتمد لجنة الخدمة المدنية فى علاقاتها مع الجهاز التشريعى عليه كثيرا؛ اذ أنه دون مساندته لا تملك الا سلطة ضئيلة ويستطيع الكونجرس أن يهدم نظام الجدارة باضفاء امتيازات كبيرة على قدماء المحاربين وباستثناء الوظائف من نظام الترتيب وتقييد الفصل واستعمال الضغط فى مساعدة الباحثين عن الوظائف . كما أن الاعتمادات أيضا سلاح مشهور فوق رأس اللجنـــــة : فتخفيض الاعتماد يمكن أن يؤدى الى قصور عدد الموظفين وتضاؤل البرامج التى يقصد بها تحسين الخدمة . ومع ذلك فمن الناحية الايجابية أصـــدر الكونجرس تشريعات فى موضوعات مثل ترتيب الوظائف والتقاعد وامتيازات المحاربين القدماء ، وهى اجراءات نتج عنها أضخم توسع فى وظائف اللجنة . كما صدرت أيضا تشريعات مثل قانون رامبسك سنة ١٩٤٠ ، ثم تعديلاته فيما بعد ، تعطى رئيس الجمهورية فى واقع الأمر سلطات غير محدودة لادخال وظائف فى نظام الخدمة المدنية . ثم واجـــه الكونجرس فى سنة ١٩٥٢ الفضائح التى ظهرت فى مصلحة الايرادات الداخلية بأن توسع فى نظـــام

التعيين بالجدارة ليشمل وظائف المحصلين (ويسمون الآن مديرى مناطق) . ونخلص من هذا بأن العلاقة بين الكونجرس ولجنة الخدمة المدنية علاقة دقيقة تؤدى اذا سارت بحكمة الى استمرار التقدم فى نظام التعيين بالجدارة .

وظائف وتنظيم لجنة الخدمة المدنية :

تشمل وظائف لجنة الخدمة المدنية وضع القواعد والتنفيذ والقضاء(٢١) . وتقوم اللجنة بوضع القواعد التى تحكم الامتحـــانات والترتيب وتخفيض القوة العاملة ، وكذلك مختلف أنواع النشاط التى تدخل فى اختصاصها . وهى تنهض بنشاط واسع فى تنفيذ برنامجها : فهى تختـــار بين المتقدمين لشغل الوظائف وتجرى أو تشرف على اجراء الامتحانات فى الولايات المتحدة وفيما وراء البحار . كما تدير سياسة الأجور والمرتبات ، وترتيب الوظائف، وامتيازات المحاربين القدماء ، وقوانين التقاعد ، وتنهض ببرنامج التأمين على الحياة للمجموعات . كما تقوم بالتفتيش على برامج الأفراد فى الوزارات والهيئات وتقويمها . وتتخذ اجراءات الأمن عن الموظفين والمتقدمين للوظائف ويشـــمل ذلك بحوث الولاء عن مواطنى الولايات المتحـدة الذين يعملون أو يرشحون للعمل فى هيئة الأمم المتحدة أو غيرها من الهيئات الدولية العامة التى تسهم فيها الولايات المتحدة . وهى تطبق القوانين الخاصة بالنشاط السياسى لموظفى الحكومة الفيديرالية ، كما تحتفظ بسجلات خدمة الموظفين وتشرف على ادارة نظام تقدير الكفاية ، كما أنها تساعد الوزارات والهيئات فى تطوير خطط اقتراحات الموظفين . وأخيرا تدرس اللجنة مسائل مثل الميكنة والعامل كبير السن وتخطيط التعبئة والنقص فى عـــدد العلميين والمهندسين .

وتعمل اللجنة فى وظيفتها القضائية كهيئة استئنافية فى مختلف شئون الأفراد التى تقرر أصلا فى الوزارات والهيئات . كما تتلقى التظلمات عن تطبيق قانون أفضليات المحاربين القدماء وتخفيض القوى العاملة وترتيب الوظائف وتقدير الكفاية وتشريع التقاعد وامتحانات البريد وتقدير الخبرات والتدريب فى امتحانات الخدمة المدنية . كما تتولى اللجنة للمقاضــــاة فى المحاكم النظامية وتهيىء نتيجة هذا العمل بالطبع جزءا كبيرا من اطار نشاطها القضائى .

---

(٢١) للاطلاع على وصف للجنة الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة واللجان المقابلة لها فى الولايات والمستويات المحلية راجع كتاب « ادارة الأفراد فى الخدمة المدنية » « جلين ستول » (نيويورك ١٩٥٦) الفصل ٢٣ .

ولكى تستبين درجة الاهتمام بالأجزاء المختلفة من عمل لجنة الخدمـــة المدنية فان الميزانية منسوبة الى الدولار فى سنة ١٩٥٦ يمكن تقســـيمها كالآتى : الاجتذاب والامتحـــان ٣٣ ســـنتا ، والتحريات ٢٢ ســـنتا ، والتفتيش ومراجعة الترتيب ١٣ سنتا ، والتقاعد ٩ سنتات ، وتطوير البرامج والمعايير ٨ سنتات ، ويتكلف التنفيذ والادارة ٨ سنتات ، ووظائف الرقابة والتظلمات ٧ سنتات • وقد قارب مجموع اعتمادات اللجنة فى ميزانية احدى السنوات الأخيرة ١٨ مليون دولار ، وبلغ عدد موظفيهـــا أكثر من ٤٠٠٠ موظف ، وتقع مقار عمل أكثر من نصف هذا العدد فى الولايات(٢٢) •

ومع أن التنظيم الحالى للجنة الخدمة المدنية يستند أساسا الى قانون بندلتون وماتلاه من تشريع الا أنه يعتمد كذلك جزئيا على اعادة التنظيم الذى أجرى فى سنة ١٩٤٩ نتيجة لعمل لجنة هوڤر الأولى • وفى ظل هذه الخطة الجديدة فصلت الادارة اليومية لوظائف اللجنة عن وظائف الرقابة والتظلم ونيطت المسئوليات التنفيذية برئيس يشرف الآن على الامتحانات والترتيب وسلامة التطبيق والتحريات وغير ذلك من ألوان النشاط التنفيذية • كما يعين رئيس اللجنة مديرا تنفيذيا يكون نائبه الرئيسى فى التنفيذ • ثم تتحمل اللجنة كاملة مسئولية اصدار القواعد والنظر فى التظلمات واعداد التوصيات التشريعية لرئيس الجمهورية(٢٣) •

وتشكل اللجنة داخليا على أساس عمليات ادارية عديدة : تخطيط وتنفيذ ورقابة • وتختص ادارة التخطيط والمعايير بوضع الخطط ورسم السياسة • كما تختص ادارتا عمليات الوزارات والعمليات الميدانية بالامتحانات المركزية والتحريات وبرامج الرعاية الطبية والتقاعد وتقوم ادارة التفتيش ومراجعة الترتيب بالاشراف على ادارة شئون الأفراد فى الوزارات والهيئات • وينهض بعمليات الادارة الداخلية للجنة ذاتها قسم للخدمات الادارية يؤدى أعمال الميزانية والأفراد والمكتبة والخدمات الأخرى • كما تهتم بعض وحدات المشورة الصغيرة بالاعلام والشئون القانونية ومباحث الأمن والمكافآت التحفيزية. وتنهض جماعة استشارية مشتركة تتكون من مديرى الأفراد بالوزارات والهيئات يرأسها المدير التنفيذى للجنة بوظيفة التشاور بين الوزارات واللجنة • وقد بحثت هذه الجماعة أخيرا فى أمور مثل امتحانات القبول بالخدمة الفيديرالية

---

(٢٢) لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة ــ التقرير السنوى لسنة ١٩٥٦ ص ١٢٩ وكتاب ستول المرجع المذكور ص ٥١٨ ــ ٥١٩ •

(٢٣) كتاب « ستول » المرجع السابق ص ٥١٨ ــ ٥٢٠ •

وتدريب رؤساء شئون الأفراد والخطط التشريعية السنوية ومشكلات الأفراد كما تظهر أمام لجان الكونجرس(٢٤) .

ولما كان نحو ٩٠ فى المائة من موظفى الحكومة الفيدرالية يعملون خارج واشنطون فان الكثير من نشاط اللجنة يتركز فى مكاتبها الاقليمية الأحد عشر. ويشرف المركز الرئيسى والمكاتب الاقليمية معا على نحو ثلاثة آلاف مجلس امتحانات للبريد ، وما يقرب من ثمانمائة مجالس امتحانات عامة فى ساحات البحرية ومحطات الزراعة الميدانية والترسانات وتسهيلات المحاربين القدماء ونحو ذلك . ويوجد تنظيم مماثل للهيئة الاستشارية المشتركة فى المركز الرئيسى يخدم أهدافا مقابلة فى المراكز الميدانية الكبيرة فى أنحاء الدولة .

واستجابة لتوصيات لجنة هوفر الأولى صدر أمر تنفيذى فى سنة ١٩٥٣ يخول رئيس لجنة الخدمة المدنية أن يساعد رئيس الجمهورية فى مسئولياته عن شئون الأفراد . ولم يشمل هذا الاجراء بالضرورة التعيينات التى تستند الى المحسوبية . وقد استنفد رئيس اللجنة قدرا كبيرا من نشاطه الذى تنهض به بالنيابة عن رئيس الجمهورية فى محاولة زيادة الفاعلية والتنسيق فى ادارة الأفراد فى الوزارات والهيئات . وهو يستعين فى النهوض بواجباته فى البيت الأبيض بعدد صغير من الموظفين ويحضر بانتظام اجتماعات مجلس الوزراء باعتباره عضوا فى مكتب البيت الأبيض . ومن الواضح أن العبء كان ثقيلا حتى اعتبر فى سنة ١٩٥٧ أنه ثقيل جدا بالنسبة لرجل واحد يشغل وظيفة أخرى تتطلب كل وقته ، ولذلك أعفى رئيس لجنة الخدمة من دوره الاستشارى فى البيت الأبيض ونقلت واجباته فيه الى موظف آخر عين خصيصا للنهوض به .

الادارة بين أسلوب اللجنة وأسلوب الرئيس الفرد : يبدو ان وجهة النظر السائدة بين رجال الادارة العامة المحترفين هى أنه لا يحتمل تحقيق برنامج ايجابى فى شئون الأفراد فى الحكومة الاتحادية الا اذا تغير شكل الرياسة الجماعية فى اللجنة التى لها بعض الاستقلال الى مدير فرد يرأسه مباشرة رئيس الجمهورية . ومما يقال أنه ينبغى أن تكون ادارة الأفراد من مسئولية رئيس الجمهورية بنفس الطريقة التى يتحمل بها الآن مسئولية الميزانية التنفيذية . وقد عرضت وجهة النظر هذه بتفصيل واف فى تقرير لجنة

(٢٤) التقرير السنوى للجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة لسنة ١٩٥٦ ص ١٢٩ ـ ستول المرجع السابق ص ٥١٨ ـ ٥١٩ .

براونلو (٢٥) ثم حدث بعد ذلك أن هاجم « جيمس بولك » طريقة اللجنة فى قيامها بوظيفة مدير شئون الأفراد فى الرأى الذى اثبت فيه اعتراضه على تقرير لجنة هوفر الأولى عن ادارة الأفراد كما ظهرت مناقشات مماثلة فى دراسات ادارة الأفراد فى الولايات والحكومات المحلية (٢٦) ٠

ويستند النقد لطريقة اللجنة فى الادارة فى ناحية منه ، الى أن الخبرة فى شئون الأفراد قد لاتتوافر فى الواقع فى كل عضو من أعضاء اللجنة ٠ والواضح أن بعض الأعضاء قد يعين مكافأة له على ماقدمه من خدمة سابقة الى الحزب الحاكم ٠ وعلى ذلك قد يثار التساؤل عما اذا كان الأفضل اختيار المدير الفرد ثم تقييد سلطته باستخدام مجلس استشارى يتكون من أحسن الخبراء فى شئون الأفراد الذين يمكن اختيارهم من قطاع الصناعة وغيرها٠ ومع ذلك فالاعتراضات على مثل هذه الخطة تبرز على الفـور : فان حزب الاقلية فى الكونجرس ينتظر أن يعارضها خشية التعيينات السياسية فى المراكز العليا ، وهو اتجاه ينشأ مما جرى عليه العمل من جعل خدمـة الموظفين السياسيين مستديمة بادماجهم فى الخدمة المدنية ٠ ومدينة شيكاغو تعطى المثل فى هذا الاجراء ، كما أن واشنطون لا تتخلف كثيرا عنها . ويقال أيضا ان نظام المدير الفرد ينتظر أن يتيح لفرد واحد سلطات كبيرة جـدا ويقلل من رقابة الكونجرس على اللجنة ويقوى مركز رئيس الجمهورية ٠ وفوق ذلك فان الكثير من أعضاء الكونجرس يتملكهم شـك حقيقى فى الخبراء من جميع الأنواع ٠ وافتراض أن أحد الخبراء سوف يتولى المركز الأعلى يقيم حاجزا آخر ٠ وأخيرا فهناك دائمـا الحقيقة فى أنه يبدو أن الكونجرس يفضل نمط اللجنة فى الهيئات على أساس أنها أوثق اتصالا بالكونجرس منها برئيس الجمهورية ٠

وعندما اقترح أولا اضافة واجبات معينة من مكتب البيت الأبيض لينهض بها رئيس لجنة الخدمة المدنية كما أوصت بذلك لجنة هوفر الأولى انتقدت هذه الخطة على أنه يصعب على واحد من بين ثلاثة أعضاء فى لجنة أن يمارس سلطات تفوق سلطات زملائه الا اذا كان القانون قد أضفى عليه هذه السلطة

---

(٢٥) اللجنة الرياسية عن الادارة الرياسية ــ المرجع السابق ص ٧ ــ ١٢ ٠

(٢٦) تميزت ولاية ماريلاند لفترة ما بنظام الرئيس الفرد ــ راجع فوجان هوارد فى مقال « نظام الخدمة المدنية ذى الرئيس الفرد فى ماريلاند » مجلة الموظفين العموميين العدد السابع (أبريل ١٩٤٦) ص ٧٣ ٠

والا تكتل زملاؤه ضده وخذلوه متى شاءوا . وكان هذا درسا مستفادا من التاريخ السابق لهيئة وادى التنيسى عندما حدثت فرقة شنيعة بين عضوين من الأعضاء الثلاثة الذين يشكلون مجلس الهيئة مما دعا الى تدخل رئيس الجمهورية لتسوية الأمر . وقد اعرب بولك عن مخاوف مشابهة فى مخالفته لاقتراح لجنة هوفر . وعندما وضعت الخطة موضع التنفيذ عولجت هـــذه الصعوبة بأن منح الكونجرس سلطات اضافية لرئيس اللجنة .

وكان أبرز فائدة اكتسبت من هذه الخطة الى أن ألغيت فى سنة ١٩٥٧ هى « توثيق العلاقة بين رئيس اللجنة والبيت الأبيض ومجلس الوزراء مما كان له أبلغ الأثر فى الحصول على مساندة الادارة العليا واهتمامها ببرامج الأفراد » اذ كانت الاتصالات الهامة مع الوزارات فى مثل هذه الأمور ترسل باسم رئيس الجمهورية ان لم تكن موقعة فعلا بامضائه »(٢٧) . ومع ذلك فان شعبة البحث من لجنة هوفر الثانية التى انتقدت الخطة كما طبقت فى سنة ١٩٥٥ لاحظت أن الدور المزدوج الذى ينهض به رئيس اللجنة أثقله بعبء « القيام بوظيفتين هامتين غير متواءمتين تتطلب كل منهما من شاغلها التفرغ » فرئيس اللجنة يعتبر بهذه الصفة أمينا على نظام الجدارة . وهو ينهض فى أدائه لواجبه بتحريك العمليات المعقـــدة التى يمكن أن تتعثر بسهولة فى الاجراءات الرسمية ، كما أن عليه أن يدير الخدمات المتخصصة التى لاغنى للادارة السليمة عنها والتى تتجه لأن تصبح روتينية وآلية . ومن ناحية أخرى فانه بوصفه مستشارا لرئيس الجمهورية ، كما كانت الحال فى سنة ١٩٥٥ ، يتناول الكثير من المسائل التى لاعلاقة لها بالخـــدمة المستديمة مطلقا ، ويتعرض لضغط المحسوبية بصورة أشد(٢٨) . وعلى ذلك اقترحت شعبة البحث الفصل بين الوظيفتين لينهض بكل منهما موظف مستقل واتاحة الفرصة لرئيس لجنة الخدمة المدنية ليعود الى عمله الأصلى ، وقد نفذت هذه التوصية كما لاحظنا فى سنة ١٩٥٧ .

ادارة الخدمات العامـــة :

كانت المسئولية عن التوريدات وادارة السجلات والمبانى العـــامة فى الحكومة الفيديرالية قبل سنة ١٩٤٩ تتحملها أجهزة عديدة مختلفة ، ثم

---

(٢٧) وليام بارسون ـــ المســاعد الادارى لوزير الخزانة (المختص بالخدمات الادارية وشئون الأفراد والشئون المالية) فى حديث عنوانه « وظيفة الافراد فى الادارة العامة » امام اتحاد الخدمة المدنية فى ١٢ من أكتوبر سنة ١٩٥٦ بواشنطون .

(٢٨) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة تقرير شعبة البحث من « الأفراد والخدمة المدنية » (واشنطون ١٩٥٥) ص ١٤٤ .

أوصت لجنة هوفر الأولى فى السنة بتجميع هـــذه الوظائف الخـــادمة المختلفة رعاية للاقتصاد وكفـــاية الأداء(٢٩) ، وكان الكونجرس سريع الاستجابة لهذه التوصية وأنشأ ادارة الخدمات العامة بقـــانون الممتلكات الفيدرالية والخدمات الادارية ٠

وتنظم ادارة الخدمات العامة داخليا على أساس خمس وحدات رئيسية تعرف بأنها أقسام ترتبط بمجالات عملها الأساسية وهى : المبانى العامة ، والامداد الفيدرالى ، وتموين الطوارىء ، والنقل والمرافق العامة ، والمحفوظات والسجلات القومية ٠ ويقع داخل هذه التقسيمات مجال متسع من المناشط التفصيلية المضنية التى تستنفد الوقت ، والتى تمثل أضخم عمليـــة ادارة داخلية فى الأمة ان لم تكن فى العالم أجمع ٠ واذا اقتصرنا على ذكر القليل من هذه الواجبات فى مجال المشتريات الذى ينجز معظمه فى الوزارات نجد أن ادارة الخدمات العامة تحدد شروط التوريد وتقوم فعلا بعمليات الشراء عند الضرورة ٠ وتضع مواصفات قياسية للشراء ٠ وتنمط طريقة شراء السلع وتجدول بنود الامدادات وتعنى بالتفتيش والتخزين والصرف والاصـــلاح والتحويل وتضع المعايير والأنظمة للتمييز بين وسائل النقـــل الآلى وتدير تجمعات النقل الآلى التى تخدم عددا من الأجهزة وتحسن من طريقة الاستفادة من الممتلكات الفائضة أو الزائدة على الحاجة وتستولى وتحافظ على الممتلكات الحقيقية والشخصية ٠ وهى تدير وتصون جميع المبانى العامة التى تملكها الحكومة الفيدرالية أو تستأجرها ٠ وفى ادارة السجلات تنظم الاحتفاظ أو الاستغناء عن السجلات الحكومية وفى سبيل ذلك تعبىء حملة دائمـــة للاقلال من نفقات المحافظة على الوثائق تصل الى حد اعطاء برامج خاصة فى أسلوب الكتابة للموظفين المدنيين حتى تشجع على الاختصار والاقتصار على الموضوع فى الكتابة ٠

ومع أن رئيس ادارة الخدمات العامة يتبع رئيس الجمهورية مباشرة الا أن ادارة الخدمات العامة ذاتهـــا ليست جزءا من المكتب التنفيذى لرئيس الجمهورية ، ولكنها تشغل مكانا يشبه مكان الوزارة أو الهيئة النظامية .

---

(٢٩) نجد هذه التوصيات فى تقرير لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة عن ادارة الخدمات العـــامة أنشطة التوريدات (واشنطون ١٩٤٩) ٠ راجع فصل ١٦ للدراسة التوريدات وادارة الخدمة العامة من وجهة نظر المدير التنفيذى ٠

وقد شعرت ادارة ايزنهاور أن ادارة الخدمات العامة منفصلة عن البيت الأبيض الى درجة تجعل فائدتهــــا لرئيس الجمهورية ضئيلة ، وعلى ذلك بذلت محاولات لربطها بعلاقة أوثق فادخلت بصورة متزايدة فى عمل اللجـــان المشتركة بين الوزارات التى يهتم بها البيت الأبيض وأشرك رئيســـها فى اجتماعات مجلس الوزراء عندما يشمل جدول أعماله موضـــوعات تدخل فى اختصاص الادارة . وقد يكون مكان ادارة الخدمات العامة فى التشكيل التنفيذى لم يستقر بعد بحيث ينتظر حدوث تغيرات أخرى فى وضعهـــا التنظيمى تمكنها من أن تخدم بكفاية أكبر حاجات الادارة العليا كما يمثلهـا مكتب رئيس الجمهورية وكذلك الادارة التنفيذية كما تمثلهـــا الوزارات والهيئات .

مراجع مختارة

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Budget and Accounting* (Washington, D.C., 1955).

—, *Budgeting and Accounting* (Washington. D., 1949).

—, *Task Force Report on Budget and Accounting* (Washington, D.C., 1955).

—, *Task Force Report on Fiscal, Budgeting, and Accounitng Activities* (Washingtoh, D.C., 1949).

Morstein Marx, Fritz, "The Bureau of the Budget: Its Evolution and Present Role," *American Political Science Review*, Vol. XXXIX (August-October, 1945).

Neustadt, Richard E., "Presidency and Legislation: The Growth of Central Clearance," *American Political Science Review*, Vol. XLVIII (September, 1954).

—, "Presidency and Legislation: Planning and the President's Program," *American Political Science Review* Vo.l XLIX (December, 1955).

Pearson, Norman, "The Budget Bureau: From Routine Business to General Staff," *Public Administration Review*, Vol. III (Winter, 1943).

Price, Don K., "Staffino the Presidency," *American Political Science Review* Vol. XL (December, 1946).

Smith, Harold O., *The Management of Your Government* (New York, 1945).

Bartelt, E. F., *Accounting Procedures of the United States Government* (Chicago, 1940).

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, see entries under bureau of Budget, above.

Gary, T.J., T.H. Noble, and A.R. Golze, "Improvements in Federal Acccunting," *Public Administratirn Review*, Vol. X (Autumn, 1950).

Mansfield, Harvey, *The Comptroller General* (New Haven, Conn., 1939).

Mikesell, Rufus M., *Governmental Accounting* (Chicago, 1951).

President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937).

Selko, Daniel T., *The Federal Financial System* (Washington, D. C., 1949).

Wilmerding, Lucius, *The Spending Power: A History of the Efforts of Congress to Control Expenditures* (New Haven, Conn., 1943).

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Personnel and Cvl Service* (washington, D.C.,1955).

—, *Personnel Management: A Report to the Congress* (Washington, D.C., 1949).

—, *Task Force Report on Federal Personnel* (Washington D.C., 1949).

—, *Task Force Report on Personnel and Civil Service* (Washington, D.C., 1955).

Meriam, Lewis, *Public Personnel Problems* (Washington D.C., 1939).

Reeves, Floyd W., and Paul T. David, *Personnel Administration in the Federal Government* (Washington, D.C., 1937).

Stahl, O. Glenn, *Public Personnel Administration* (New York, 1956).

Torpey. William G., *Public Personnel Management* (New York, 1953).

United States Civil Service Commission, "The Role of the Civil Service Commission in Federal Employment" (Pamphelt No. 52, Washington, D.C., 1955).

General Services.

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Depot Utilization, Warehousing and Storage* (Washington, D.C., 1955).

—, Office of General, Services, Supply Activities (Washington, D.C., 1949).

—, *Real Property Management* (Washington, D.C., 1955).
—, *Task Force Report on the Federal Supply System* (Washington D.C., 1949).
—, *Task Force Report on Records Management* (Washington, D.C., 1949).
—, *Task Sorce Report on Surplus Property* (Wεshington, D.C., 1955).
Forbes, Russell, *Governmental Purchasing* (New York, 1929).
—, *Purchasing for Small Cities* (Chicεgo, 1951).

٧
الفيـــديراليـــة الإداريـّـــة

تتعقد العلاقات الادارية في الولايات المتحدة ، كما هو الشأن في عدد من الدول الأخرى ، بسبب حقيقة كونها تجرى فى نظام حكومى فيديرالى • ونحاول أن نبحث بصفة أساسية النواحى الادارية للفيديرالية ، حين نحاول أيضا أن نستعرض المشكلة الأوسع بصورة شاملة : فالفيديرالية هى « مبدأ فى التنظيم السياسى يسمح ابتداء للولايات المستقلة أن تتحد تحت حكومة مركزية مشتركة فى حين تحتفظ ببعض سلطتها ووحدتها الأولى(١) » • ويبين التاريخ أن هذا النظام يتصف بالمرونة فى ظل مفهوم الفيديرالية الذى تضمنه الدستور الأمريكى • ومع أن كلا من المستويين من الحكومة يتمتع بقدر كبير من السلطة فان استخدام السلطات وأهميتها النسبية قد تنتقل بينهمـــا استجابة لظروف العصور المتغيرة •

نظـــرة شـــاملة :

كان من حسن الحظ أن اتصفت الفيديرالية الأمريكية بالمرونة بسبب البيئة الشديدة التغير التى فرض على هذا النظام أن يعمل فيها • وقد كانت من أهم هذه التغيرات النمو الضخم فى عدد السكان الذى أصبح الآن يزيد ٤٠ مرة عما كان عليه فى سنة ١٧٨٩ • وزيادة الســكان معنـــاها زيادة الخدمات الحكومية وازدياد الحاجة الى تنظيم مختلف نواحى الحياة الاجتماعية والاقتصادية • فقد تحولت الأمة من مجتمع زراعى الى مجتمع صناعى نشأت فيه علاقات شديدة التعقيد مثل العلاقات بين العمال والادارة وبين الصناعة المحلية والمجتمع المحلى •

وقد طلب الى الولايات أولا ، ثم الى الأمة ثانيا ، أن تنظم المنشـــآت الصناعية التى تجاوزت نطاق الولايات المفردة • وكان هذا منشأ قانون

---

(١) قاموس السياســـة الأمريكية تحرير ادوارد سميث : أرنولد زورشر (نيويورك ١٩٤٤) ص ١٢٦ •

التجارة بين الولايات فى سنة ١٨٨٧ ، وقانون شيرمان لمقاومة الاحتكار لسنة ١٨٩٠ ، وما تلاه من تشريعات تختص بعلاقات العمل والأغذية والمشروبات النقية والودائع والمبادلات وأمثالها • وكان تزايد الرقابة على المستوى القومى مثيرا ، ولكن لاينبغى أن نتجاهل أن الولايات مازالت تمارس عددا من أهم أنواع الرقابة على قطاع الأعمال والصناعة ، فهى تصدر وتراقب مواثيق المؤسسات ، وتشرف على مؤسسات الائتمان وترخص للمهن وتراقب التأمين وعلاقات العمال والادارة ومسائل الصحة العامة وتتحمل مسئولية رئيسية عن النظام التعليمى للأمة •

ولابد للفيدرالية الأمريكية من أن تتواءم مع تغيرات أخرى • فقد نتج عن التصنيع نشوء المدن الكبرى والامتداد المستمر للضواحى • وكانت حكومة البلدية متخلفة جدا فى اجراء التعليمات الضرورية لمقابلة هذه التغيرات ، كما كان على الزراعة أن تجابه مشكلات الميكنة والكهربة والضغوط على الائتمان وتذبذب الأسعار • وتتطلب هذه المشكلات وغيرها الرقابة والخدمة فى أحد مستويات الحكومة ، أو فى عدد منها • وقد سببت التغيرات فى ظروف النقل والاتصالات وفى مركز الولايات المتحدة من شئون العالم والتحولات فى نظرة المواطنين الاجتماعية الى ما ينتظرون من الحكومة — كل هذه الأمور قد جعلت الحكومة بصفة عامة ، والحكومة الفيديرالية بصفة خاصة ، تضطلع بمزيد من ألوان النشاط والخدمات •

وقد انعكست البيئة المتغيرة للفيديرالية فى تغير الأساس الدستورى للفيديرالية نفسه • ففى الولايات المتحدة — كما هى الحال فى الدول الأخرى التى تأخذ بالنظام الفيديرالى الخالص — يستند النظام الى دستور مكتوب يبين دور وعلاقات الدولة والولايات التى تتكون منها • ولما كان مجال ومغزى هذه النصوص الدستورية ليس واضحا دائما فى مختلف أنواع المواقف التى قصد الدستور الى توضيحها ، فانه لابد أن تقوم المحاكم بتفسيرها ، ولمثل هذه التفسيرات أثر كبير فى سير الادارة فى المستوى الفيديرالى •

فأول هذه الآثار هو الدور البارز الذى قام به چون مارشال فى المحكمة العليا للولايات المتحدة ، وهو دور التوسع فى السلطة القومية فى مواجهة سلطة الولايات • فقد أتاحت أحكام مارشال فى قضية « ماكوليك » ضد « ماريلاند » (٢) و « جيبونس » ضد « أوجدن » (٣) ، من بين قضايا أخرى ،

(٢) ماكوليك ضد ماريلاند (٤ ويتون ٣١٦ ، ١٨١٩) •

(٣) جيبو ضد أوجدن (٩ ويتون ٠١ ١٨٢٤) •

أساسا شاملا للوظائف الرقابية ووظائف الخدمات التى تنهض بهـــا الحكومة القومية ٠ ومن ناحية أخرى فقد أتاح كبير القضاة « تانى » الذى رأس المحكمة فى سنة ١٨٣٥ مخرجا جانبيا أوسع كثيرا للولايات ٠ ثم أدخلت المحكمة العليا بين عصر « تانى » والفترة الحديثة فى العقود العديدة الأخيرة تغيرات عديدة أخرى فى النواحى الدستورية للعلاقات بين الدولة والولايات٠ ولكن ربما حدث أبرز نشاط للمحكمة فى السنوات الأولى من فترة الانعاش الاقتصادى ؛ فقد أطاحت المحكمة العليا فى سلسلة من القضـــايا بالبرامج الادارية المستندة الى تشريعات ، بما فى ذلك أول قانون للتنظيم الزراعى ، وقانون الانعاش الاقتصادى القومى ، وقانون جوفى للفحم ٠ وكان العنصر المشترك فى كل هذه الأحكام هو اكتشاف أن التشريع والادارة القومية قد خالفت الترتيبات الدستورية للنظام الفيديرالى ٠ وقد دفع الأثر المتراكم لهذه الأحكام الرئيس روزفلت لأن يقترح خطته المشهورة المعروفة باسم خطة زيادة القضاة ٠ ومع أنه لم ينجح فى ضم أعضاء اضافيين الى المحكمة العليـــا ، فان المحكمة قد عكست اتجاه أحكامها وأيدت دستورية قانون العــلاقات العمالية القومى ، وقانون التأمين الاجتماعى ، وهيئة وادى التنيسى ، وأخيرا قانون معايير العمل العادلة ، وقوانين أخرى غيرها ٠

وفى سنة ١٩٥٣ عين الرئيس ايزنهاور لجنة للعلاقات بين الحكومات لها سلطات واسعة لدراسة وتقديم مقترحات بالنسبة للنظـــام الفيديرالى جميعه ٠ وتوصلت اللجنة فى تقريرها الذى قدمته بعد سنتين الى نتـــائج عديدة تتعلق بأثر الاشتراطات الدستورية وتفسيرها القضـــائى على الادارة العامة ٠ وبالنسبة لمركز الاشتراطات الفيديرالية للدستور مثـــلا قدمت اللجنة الملاحظات التالية(٤) :

أولا ــ القيود الدستورية التى تطبق الآن على أى حكومة فى الولايات المتحدة هى فى جوهرها قيود اجرائية ولها أثر مماثل فى الدولة ، وفى الولايات ، وليس لها الا تأثير ضئيل فى تقسيم العمل والسلطة بين هـــذين المستويين من الحكومة ٠

ثانيا ــ المحظورات الدستورية على الولايات ، مثل ابعـــادها عن أمور التجارة بين الولايات والبحرية وشهر الافلاس والنقد ليس لها الا أثر ضئيل فى مقدرة الولايات فى نهوضها بوظائفها المعتادة ٠ والحقيقة أن الولايات

---

(٤) لجنة العلاقات بين الحكومات تقرير مرفوع لرئيس الجمهورية لتحويله الى الكونجرس (واشنطون ١٩٥٥) ص ٣٠ ــ ٣٣ ٠

تنهض فعلا بتنظيم التجارة فيما بينها . وتتسامح المحاكم كثيرا فى هــذه الأمــور ·

وثالثا ــ ان مجال المناشط التى تدخل بصفة أساسية فى نطاق سلطات الولايات كبير جدا ، ومع أن سلطات الضرائب والتجارة التى تختص بهــا الحكومة القومية كبيرة الا أنه مازال هناك قدر كبير من النشاط الرقابى يبعد عن نطاق الحكومة الفيدرالية ويشمل ذلك قدرا كبيرا ومتنوعا من النشاط الاقتصادى بين الولايات ·

ورابعا ــ استبعدت التفسيرات الحديثة للمحاكم امكان قيـــام جزء دستورى متميز لايخضع لأى تشريع ، كما حدث فى أحكام سابقة عن تشغيل الأطفال ، وقانون افلاس البلديات ، وقانون « بيتومينس » للفحم .

وخامسا ــ ينبنى على ذلك أن المشكلات الأساسية فى النظام الفيدرالى تقع فى المجالات التى تكون لكل من الدولة والولايات سلطة التنفيذ فيهــا وحيث ينفسح المجال للسير فى طرق بديلة · وتتركز فى هذا المجال المتداخل الخلافات والأزمات والتوتر بين جماعات أصحاب المصالح لتجد التسوية فى المنتديات التى تتيحها الهيئة التشريعية وأجهزة الحكومة الادارية ، وعلى ذلك فالمديرون فى الحكومة يتحولون ــ سواء رغبوا أم لم يرغبوا ــ الى نوع من المدرس والحكم والاستراتيجى والحاكم فى الحــلقة كل ذلك فى شخص واحــد ·

قضية الفيدرالية بين التأييد والمعارضة :

استنادا الى تجربتنا التى امتدت الى أكثر من قرن ونصف مع الفيدرالية ماذا يكون تقييمنا لهذا النظام لاسيما من حيث تأثيره فى سير الادارة العامة ؟

ونستطيع أن نقدم فيما يساند الفيدرالية أن هذا النظام وسيلة جزئية على الأقل فى تجنب التركيز الخطير للسلطة فى المســتوى الفيدرالى · فالفيدرالية تعادل نقائصها باتاحة الفرصة للتوزيع المأمون للسلطة فى كل من الهيئتين التشريعية والادارية · كما تيسر الفيدرالية أيضا التجريب فى السياسة الاجتماعية والادارة · وتجد الحــكومة القومية أن التجريب فى نطاق اختصاصها كثير النفقات معقد ويفتقر الى المساندة الشعبية الواسعة · وعلى العكس من ذلك يتوافر للولايات حرية أكبر ؛ فقوانين العمـــل فى ويسكونسن ، والقوانين المصرفية فى داكوتا ، وأنظمة تعويض البطالة فى أوهيو ، ويسكونسن ، تمثل التجربة فى النطاق المحلى الذى أثر كثيرا فى عمل الولايات الأخرى ، وأثر فى بعض الحالات فى عمل الحكومة القوميــة

ذاتها • ويقال أيضا أن الفيدرالية تجعل الحكومة ، وخاصة الادارة الحكومية، أكثر استجابة للحاجات والآمال المحلية عنها فى حالة نظام الحكم الوحدوى حيث تتخذ جميع القرارات فى المركز(٥) •

ومع ذلك فقد تعرضت الفيدرالية وخاصة فى نواحيها الادارية لقدر كبير من النقد • فمثلا ينظر اليها على أنها التناقضية ، وأنها وسيلة استلزمتهـــا ضرورات المساومة عندما كان الدستور الفيدرالى فى دور التحضير • كما يقال أيضا ان الفيدرالية تفرض صعوبات ضخمة علىالادارة لافتقاد التناسق بين الحدود السياسية والاقتصادية : فان حدود الولايات يندر آن تشمل نطاق المشكلات التى لابد للولاية أن تبحثها • كما أنه من المعلوم منذ وقت طويل أن مشكلات النقل فى مدينة نيويورك لايمكن أن تحلها بكفاية المدينة والولاية منفردتين ؛ اذ تدخـــل فى ذلك ولايات نيوچيرسى وكونيكتيكوت وبنسلفانيا وغيرها ، ولكن بسبب نطاق الاختصاص المنفصل لكل ولاية فلا توجد سياسة أو تشكيل ادارى على درجة من الشمول لمعالجة الموضوع . ويقتصر اختصاص هيئة ميناء نيويورك الحالية على نيويورك ونيوچرسى .

وتواجه الفيدرالية صعوبات أخرى ؛ فهى مصابة مثلا بافتقاد الانتظام فى المواقف التى تتضح فيها الحاجة الى الاتساق • وهناك فروق ضخمة بين مستوى الادارة فى الولاية والادارة المحلية فى مجالات مثل التعليم والاسكان والصحة العامة • فبعض الولايات تخصص اعتمادات ضئيلة جدا لهـــــذه الوظائف ، وبعض الولايات قد طبقت نظام الجدارة فى الوظائف العامة ، فى حين أن الأخرى مازالت تتمسك بنظام المحسوبية كما ينظر الى الفيدرالية على أنه يتبعها ازدواج فى الخدمات الادارية باهظ النفقات • فلابد من تزويد ٤٨ وزارة للصحة والتعليم بالموظفين والمنازل والاشراف ، والمنتظر أن يكون عدد هذه الأجهزة على أى أساس منطقى أقل من ذلك كثيرا • وأخـــيرا فان الفيدرالية تزيد من التعقيد الادارى للحكومة • اذ نجد فى بعض الولايات على سبيل المثال أن سياسة الغابات وادارتها مقسمة بين جميع المستويات الحكومية • فتشترك فى ادارة مساحات الغابات فى ميشيجان كل من الحكومة القومية وحكومة الولاية ، وكذلك المقاطعة والوحدات المحلية وتتطلب ادارة البرنامج التعاون ــ الذى لايمكن أن يتحقق دائما ــ بين أربعـــة مستويات حكومية على الأقل ، كما لابد أن تجمع الموارد ، وهو أمر معقد بسبب قيود الاعتمادات وتباين اتجاهات الرؤساء ومثل ذلك •

(٥) للاطلاع على مناقشـــة أكثر تفصيلا راجع كتاب الفيدرالية : الناضجة والناشئة تحرير آرثر ماكماهون (نيويورك ١٩٥٥) ص ٣ ــ ٢٣ .

التعاون بين الحكومة الفيدرالية والولايات :

ظهر شكل من التعاون بين الحكومة الفيدرالية والولايات نتيجة لما بذل من جهد للمواءمة بين الفيدرالية ومشكلات الأمة المتغيرة ، وللاقلال من أثر مايرتبط بالنظام من تبعات • وحتى يعمل التعاون على الربط بين المستويين فى الحكومة فانه يتخذ شكل الجهود المشتركة والبرامج المشتركة التى ينهض بها رجال الادارة العامة ، وتعتمد درجة النجاح فيها على نوع الادارة •

وربما كانت أبعد الوسائل أثرا فى التعاون بين الحكومات هى الاعانات الفيدرالية ، وهى نوع من البرامج الموسعة التى لابد للكثير من الاداريين من وزارات فيدرالية كثيرة أن يهتموا بها ، وذلك يضع عليهم أعباء تتطلب منهم الصبر والمقدرة على تشكيل السياسة العامة ومراعاة العدالة فى العمل • والمنح التى تقدمها الحكومة الفيدرالية للولايات تكون فى المعتاد فى شكل أموال ، ولو أن أولى المعونات كانت من الأرض ، وبعض المعونات الحديثة قدمت فى شكل منتجات زراعية • ومعظم المعونات لها صفة الاستمرار وتستخدم فى برامج مثل انشاء الطرق وضمان العمالة ، وانشاء المدارس وتشغيلها ، وانشاء المستشفيات ، ومساعدة العجائز ، والتأهيل المهنى ، ومساعدة الأطفال العاجزين والمكفوفين(٦) •

وتحدد أهداف هذه البرامج عادة فى القانون ، ويشترط أن تتحمل الولايات التى تشارك فيها جزءا من النفقات • ويعنى هذا اعادة المساهمة المتكافئة بما يساوى المعونة دولارا لكل دولار ، ولو انه يكتفى فى بعض الحالات بمقابلة جزء من المعونة فقط • وينص على هذه القاعدة أحيانا فى القانون ، وفى حالات أخرى يترك التصرف فى الأمر للمدير • والمعتاد أن توضع شروط مختلفة وتحدد معايير وتتخذ الحكومة الفيدرالية اجراءات الاشراف الادارى على الخطط والميزانيات ، واعداد السجلات والتقارير ، ومراجعة البرنامج ، والاحتياجات فى الأفراد ومواصفاتهم ، وجداول الأجور والتدريب • وعندما يكون مطلوبا من الادارى فى مستوى الولاية أن يوفر احتياجات الادارى فى واشنطون أو فى مكتب اقليمى ، وكذلك متطلبات الهيئة التشريعية فى ولايته،

(٦) تجد أوسع دراسة لمعونات الحكومة الفيدرالية فى كتاب ادارة معونات الحكومة الفيدرالية للولايات (شيكاغو ١٩٣٧) تأليف ف ـ كاى ، وكتاب معونات الحكومة الفيدرالية (نيويورك ١٩٣٨) تأليف هنرى بيترمان • وتوجد دراسة أحدث فى تقرير لجنة العلاقات بين الحكومات الفصل الخامس •

فانه يتحمل من الأعباء ما يفوق مقدار ما يتحمله اذا اقتصر على خدمة رئيس واحد ٠ وقد تتطلب بعض المواقف أعلى صفات الكياسة السياسية ٠

والى هنا نظرت المعونات الى التباين فى الطاقات المالية للولايات واختلاف احتياجاتها الى الخدمات الحكومية على أنها ذات أهمية ثانوية ٠ والحقيقــة أن كل أنواع المعونات تقدم لجميع الولايات بما فيها أغناها ٠ والقاعدة التى توزع على أساسها الاعتمادات يندر أن تعكس الفروق فى موارد الولايات ٠ ومع ذلك تمثل برامج الصحة العامة استثناء كبيرا حيث تتحمل الحكومــة القومية الكثير من الأعباء المالية فى حالة الولايات الفقيرة عنها فى الولايات الغنية . مثال ذلك أن دخل الفرد فى ولاية مسيسبى فى سنة ١٩٥٣ كان أدنى دخل فى الأمة ، لذلك نالت من برنامج انشاء المستشفيات الفيدرالى لكل فرد ما قيمته أربعة أمثال ونصف مثل ماخص الفرد فى نيويورك(٧) ٠

وبينما توافق لجنة العلاقات بين الحكومات على طريقة المعونات الفيدرالية بصفة عامة ، الا أنها فقدتها أيضا باعتبارها تقسم المسئولية بطريقة تزيد من الاحتكاك وتتيح كذلك للحكومة فى كلا المستويين أن تتفادى المسئولية كلية(٨) ٠ كما لابد أن يتقبل اداريو الولايات الذين يشتركون فى برنامج المعونة الفيدرالية اشراف واشنطون مما ينتج عنه قدر كبير من التوتر فى العلاقات الانسانية ٠ وبالاضافة الى ذلك وجدت اللجنة أن على الولايات أحيانا أن تنتظر الموافقة على الاعتمادات الفيدرالية قبل أن تضع ميزانيات برامج المعونة ٠ ولما كان الأغلب أن يكون التأخير طويلا والنتيجة ليست مؤكدة بأى حال ــ اذ أنه فى أوقات التخفيض فى الميزانية الفيدرالية تتعرض برامج المعونة للتأثير الشديد ــ مما ينتج عنه المتاعب للولايات والاخفاق لادارييها ٠

وكانت اللجنة مهتمة أيضا ــ ولو أن الأدلة على ذلك لم تكن قاطعة ــ بما يمكن أن تؤدى اليه المعونات من افساد ميزانية الولايات باغرائها على المغالاة فى تخصيص الأموال للبرامج المعانة أكثر مما يقدرون لو تركت لهم حرية الاختيار فى هذا الأمر مما يمكن أن يؤدى الى تهديد وظائف الولاية الضرورية الأخرى بالحرمان المالى ٠ كما خشيت اللجنة أيضا أن تؤدى المساعدات الى تعطيل حرية الولايات فى تحويل مواردها المالية الخاصة من أحد المناشط الحكومية الى نشاط آخر استجابة الى الحاجات المتغيرة فى الولاية ٠

وقد استخدمت الحكومة الفيدرالية فى علاقاتها مع الولايات ــ بالاضافة

(٧) راجع تقرير لجنة العلاقات بين الحكومات فصل ١٥ الصحة العامة .

(٨) المرجع السابق ص ١١٨ ــ ١٤٥ ٠

الى المعونات المالية ـ ما يمكن أن يسمى معونات الخدمات · وليست هاتان الوسيلتان منفصلتين تماما ، كما أنه لايسهل التمييز بينهما · ولكن الاهتمام فى المعونات يتركز على المال والرسمية القانونية والدوام ، فى حين تفتقر معونات الخدمات الى هذه السمات · ويمكن أن تستخدم الوسيلتان معا كما هو الشأن عندما أتاح برنامج المعونة للسل الرئوى لموظفى الصحة المحليين مادة البحث ونتائجه فى الفحص والطرق الاكلينيكية التى تستخدمها ادارة الصحة العامة للولايات المتحدة . ويغلب أن تكون المعونة فى الخدمات تتجه جانبية فى المجالات التى تملك فيها الحكومة الفيديرالية سلطة قانونية هى الحال عندما تعد الحكومة الفيديرالية تقارير فنية ، أو تدرب خبراء ، أو تنهض بالبحوث ، أو تنشىء معايير تتاح نتائجها لمديرى الولايات والمعونة ذات أنواع عديدة · فادارة المباحث الفيديرالية تدرب الشرطة المحلية وشرطة الولاية وتساعد بحوث الادارة القومية للعمايير على تحسين قوانين الأبنية المحلية . كما يرخص قانون الغاز الطبيعى الفيديرالى باعادة خبراء التسعير والتقدير وغيرهم كشهود مأجورين أمام هيئات الرقابة فى الولايات . ومع أن معونات الخدمات مرنة وغير رسمية فانها ترتكز بصفة عامة على اتفاق مكتوب . فلادارة التسويق الزراعى فى وزارة الزراعة الفيديرالية مثلا نحو سبعمائة اتفاقية تعاونية مع الولايات والهيئات المحلية تشمل التنظيم والبحوث ينشأ عنها الكثير من المعونة فى الخدمات[٩] .

وبالاضافة الى المعونات المالية والمعاونة فى الخدمات فان التعاون الادارى بين الحكومة الفيديرالية والولايات يسير وفق قوانين متوازية · فحيث تتعاون أجهزة الولاية والأجهزة القومية فى نفس المجال مثلا فقد ينزل الجهاز القومى عن جزء من اختصاصه الكلى الى الولايات · ففى تطبيق قانون علاقات العمال والادارة لسنة ١٩٤٧ (تافت وهارتلى) أحال مجلس علاقات العمل القومى جزءا كبيرا من اختصاصه الى الولايات ، وبخاصة فى عهد ادارة ايزنهاور · ووسيلة أخرى هى استخدام مجلس مشترك يمثل الدولة والولايات ، وهو ترتيب ساد بصفة خاصة فى تنظيم الناقلات ذات المحرك والاتصالات والكهرباء والغاز الطبيعى · فمثلا فى قيام لجنة التجارة بين الولايات بتنظيم عمل الناقلات الآلية يلاحظ أن العمليات التى لا تشمل أكثر من ثلاث ولايات لابد أن تحال الى لجنة مشتركة تملك سلطة التصرف فى طلبات الحصول على شهادات الصلاحية والضرورة وطلبات الادماج والشكاوى الخاصة بالأجور ·

(٩) المرجع السابق ص ٨٥ ·

ومن أنواع التعاون الأخرى الاستماع المشترك كما هو الشأن عندما تعقد لجنة التجارة بين الولايات جلسة استماع بالاشتراك مع لجنة مرفق الولاية، اذ كان الأمر يؤثر فى سلطة تحديد الأســعار فى الولاية . والاشتراك فى صياغة اللوائح والمعايير الشائعة والتبادل المشترك للمعلومات الذى يتـم بطريقة رسمية أو غــير رسمية فى كل مكان . وعلى ســبيل المثــال أخطرت المكاتب الاقليمية التابعــة للجنــة الضمانات المتبــادلات منــذ سنة ١٩٥٣ بأن تزود أجهزة الولاية بالمعلومات الكامــلة عن المواقف التى تتصرف فيها قوانين الولاية بطريقة مباشرة أكثر مما يؤثر فيها العمل القومى.

وأخيرا تساعد كل من الحكومة القومية وحكومات الولايات الأخرى فى تطبيق قوانينها ؛ فقد يكلف أو يفوض موظفو الولاية فى تنفيذ القوانــين القومية المتعلقة بنقاوة الأغذية والعقاقير وزيوت الزينة والمواد الشبيهة . وفى مجالات مثل ادارة الشرطة تساعد وزارة العدل الموظفين القائمين على رعاية القانون فى الولاية والمستوى المحلى عن طريق الاستفادة من سجلات بصمات الأصابع والاستفادة من تسهيلات التدريب فى أكاديمية الشرطة القومية وعن طريق المشورة فى مسائل التنظيم والاجراءات .

وقد حظى التعاون الفيديرالى بتأييد قوى من لجنة العلاقات بين الحكومات التى تعتقد أنه لاينبغى أن ينظر الى الحكومة القومية وحكومات الولايات على أنها تتنافس على السلطة ، بل ينظر اليهما على أنهما مستويان من الحكومة تتعاون أو تكمل كل منهما الأخرى فى انجاز الطلبات المتزايدة على كليهما(١٠). ورأت اللجنة أنه ينبغى للحكومة القومية فى اتجاهها الى التعــاون أن تقلل ما أمكن من الرقابة التى تؤثر فى مبادأة واستقلال الحكومات الأصغر .

ورأت اللجنة مع ذلك أنه لامندوحة من أن يجرى العمــل على المستوى القومى فى حالات محددة هى :

١ ـ عندما تكون الحكومة القومية هى الجهاز الوحيد الذى يستطيع أن يجمع الموارد اللازمة لنشاط معين .

٢ ـ عندما يكون من غير المستطاع حصر النشاط فى حدود جغرافية أو مجال اختصاص وحدات حكومية أصغر .

٣ ـ عندما يتطلب النشاط سياسة متسقة فى جميع أنحاء الأمة لايمكن الوصول اليها عن طريق العمل بين الولايات .

(١٠) المرجع الســابق ص ٨٧/٨٩ .

٤ ـ عندما تتسبب ولاية فى الاضرار بأهالى ولاية أخرى سواء عن طريق العمل الايجابى والسلبى ٠

٥ ـ عندما تفشل الولايات فى حماية الحقوق السياسية والمدنيـــة الأساسية التى تطبق فى جميع أنحاء الأمة ٠

التعاون بين الولايات :

كذلك بذلت محاولات للتغلب على بعض تبعات الفيدرالية عن طريق تشجيع التعاون بين الولايات نفسها ٠ ومن المعتقد أنه يمكن الاقلال من افتقاد الاتساق فى عمل الولايات الذى أضر بالفيدرالية الأمريكية عن طريق أشكال متعددة من التعاون بين الولايات يمكن أن توسع من مجال عمل الولاية وتقلل من الحاجة الى التدخل الفيديرالى ٠

وأحد المداخل فى هذا الاتجاه الى توحيد قوانين الولايات(١١) ٠ وقـــد أعدت قوانين متسقة وتشريعات نموذجية تتناول مختلف نواحى القـــانون التجارى ومراقبة الجريمة والدفاع القومى وتنظيم المرور والنقل الآلى والصحة والرفاهية بواسطة المؤتمر القومى لوزراء الولايات الخاص بتنميط قوانين الولايات . ومع ان هذه الحركة كانت قائمة منذ سنة ١٨٩٠ الا أن انجازاتها لسوء الحظ ليست كبيرة : فبعد مرور نحو سبعين عاما لانجد الا خمســـة قوانين فحسب طبقت بصورة عامة تقريبا فى الولايات وهى تتعلق بصـــفة أساسية بأمور مثل وسائل التداول ، « وفواتير » الشحن ، وايصالات الايداع والمبيعات ، وهى موضوعات لاتثير أى نزاع اجتماعى(١٢) ٠ وبالاضافة الى ذلك فانه بفرض صدور قوانين نموذجية فان فائدة الاتساق تضـــيع فى الغالب نتيجة ما يدخل عليها من تعديلات تشريعية ومايلى ذلك من تفسيرات قضائية ٠ وتبذل الجهود الآن فى معالجة المشكلة القضائية بواسطة معهـد القانون الأمريكى وهو هيئة نصف عامة تهتم بصفة أساسية باعداد صياغة جديدة للقانون العام تتصف بالاتساق ٠

ويعتبر مجلس حكومات الولايات وسيلة أخرى فى تدعيم تعاونها(١٣) ٠ وقد أنشىء المجلس فى سنة ١٩٣٣ لتحسين العـــلاقات بين الولايات وبين الحكومة الفيديرالية والولايات ، وهو يعمل عن طريق برنامج للبحوث والنشر

---

(١١) نجـــد التقرير عن التطورات فى هـــذا المجال فى نشرة مجلس حكومات الولايات (تصدر كل سنتين) كتاب الولايات (شيكاغو) ٠

(١٢) ماكماهون المرجع المذكور ص ٢٠٧ ـ ٢٠٩ ٠

(١٣) نجد وصفا لأنشطة المجلس فى كتاب الولايات (شيكاغو ١٩٥٦ ـ ١٩٥٧) ص ٣٠/٩ ٠

والمعلومات ، ويعقد اجتماعات قومية واقليمية تمتد من اجتماعات الجمعية العمومية للولايات التى تعقد كل سنتين الى المجموعات والمؤتمـرات التى تخصص لبحث موضوعات معينة تهم المشرعين والاداريين فى الولايات • ويعمل المجلس أيضا كسكرتيرية لمنظمات عديدة تهتم على نحو ما بالتعاون بين الولايات مثل مؤتمر المحافظين واتحاد المشرعين الأمريكيين ، ومؤتمر رؤساء المحاكم ؛ والاتحاد القومى لموظفى الميزانية فى الولايات ، والاتحـــــاد القومى لموظفى المشتريات فى الولايات • وقد توصلت لجنة العلاقات بين الحـــكومات من تقويمها لعمل مجلس حكومات الولايات الى أنه بينما نجح المجلس فى معالجة المشكلات التى قدمت اليه الا أنه ينبغى أن يتسع نطاق عمله كثيرا ويمكن زيادة فاعلية المجلس فيما تعتقد اللجنة اذا كانت كل ولاية أكثر ادراكا فى تسجيل وتبادل المعلومات والخبرة التى يمكن أن تفيد الولايات الأخرى(١٤) •

وهناك وسيلة أخرى للتعاون هى تعاهد الولايات الذى يمكن بواسطته معالجة المشكلات ذات الطبيعة الاقليمية(١٥) • وهيئة مينـــــاء نيويورك التى أنشأها تعاهد بين ولايتى نيويورك ونيوجرسى فى سنة ١٩٢١ تختص ببناء وتأجير أو تشغيل الجسور « الكبارى » والأنفاق والمراسى والمساحات المائية والمطارات فى المساحة الحضرية لمدينة نيويورك • وبالاضافة الى ذلك تعـــد خططا مفصلة للطرق وتطور أغلب طرق النقل فى شتى أرجاء المنطقة(١٦) • ومن الأمثلة الأخرى على الترابط بين الولايات اللجنة المشـــكلة لحوض نهر دلاوير ولجنة نهر كولورادو الأعلى ولجنة نيوانجلد المشتركة لمراقبة تلوث المياة ولجنة الوقاية من حرائق الغابات الشمالية الشرقية وتعاهد الاختبار والشرف ومجلس التعليم الاقليمى الجنوبى(١٧) •

وكما يتضح من هذه الأسماء وجد أن رابطة الولايات تفيد فى معالجـة المشكلات الاجتماعية ، وبخاصة ما اتصل منها بالموارد الطبيعية والنقـــــل والتعليم وادارة الشرطة • ومع ذلك اتضح أن وسيلة التعاهد عاجزة فى بعض الأحيان عندما تتصل بالعلاقات الاقتصادية التنافسية بين الولايات • وعلى ذلك عندما أعلن عدم دستورية قانون الانعاش الصناعى القومى حدثت محاولات

---

(١٤) تقرير لجنة العلاقات بين الحكومات ص ٤٦ •

(١٥) توجد مناقشـــــة مستفيضة عن رابطة الولايات فى كتاب رابطة الولايات منذ ١٩٢٥ تأليف فريدريك زيمرمان ، ويندل ميتشل (شيكاغو ١٩٥١) •

(١٦) راجع « ايروين بارد » هيئة ميناء نيويورك (نيويورك ١٩٤٢) •

(١٧) الكتاب السنوى للولايات (١٩٥٦ — ١٩٥٧) ص ١٥ — ٤٠ •

فى عديد من الولايات الشمالية الشرقية لتنظيم الأجور وساعات وظروف العمل الأخرى لمختلف الصناعات التى نظمتها الحكومة القومية فى ظل قانون الانعاش الصناعى القومى ، ولكن التعاهد لم يجد مساندة تذكر من الصناعات التى كانت تتنافس بشراسة على الأسواق المنكمشة فى قسوة الأزمة الاقتصادية فى الثلاثينيات ، وفى ميدان العمل استخدم التعاهد حديثا فى لجنة تعاهد جبهة المياه نيوجرسى — نيويورك فى سنة ١٩٥٥ حيث نظمت فى ظلها نواح كثيرة لعلاقات العمل فى هذه الصناعة بالذات .

العلاقات الفيدرالية المحلية :

لم يكن لمدننا قبل العقود الأخيرة صلةمباشرة تذكر بالحكومة القومية. والمعاملات التى جرت كانت من طبيعة المعاونة فى الخدمات . ومع ذلك فانه منذ الثلاثينيات نمت العلاقات المباشرة بين المدينة والحكومة الفيدرالية بسرعة كبيرة . وتنطوى هذه العلاقة من وجهة النظر الادارية على كل التعقيدات التى تحدث بين موظفى الولاية والحكومة الفيدرالية ، ولكنها تشمل بالاضافة الى ذلك موظفى الولاية مما يجعلها علاقة بين ثلاثة اطراف لا تختلف كثيرا فى حالةالجدل عن « المثلث الخالد » فى العلاقات الانسانية .

وفى المعاونة فى الخدمات تقدم الحكومة القومية للادارة المحلية بصفة خاصة ثمار مواردها المتفوقة فى البحوث فمثلا نشرت ادارة المعايير سلسلة من التقارير التى استعملت بكثرة عن التخطيط والتقسيم وتجرى ادارة الطرق العامة بحوثا مستمرة فى وسائل انشاء الطرق وتنشر ادارة الصحة العامة للولايات المتحدة دراسات وتقارير تشمل معظم الشئون التى تهم ادارات الصحة المحلية وتقدم مكتبة الكونجرس الارشادات عن تبويب البطاقات والفهرسة وكثير من الأمور المتصلة بها .

وقد يتعاون الموظفون الفيدراليون والمحليون الى درجة المشاركة فى الادارة ، وفى هذه الحالة يتحتم على موظف الولاية التى تقع فى نفس المنطقة أن يقف ساكنا فى بعض الأحيان . وترتيبات المعونة المتبادلة المختلفة بين ادارة المباحث الفيدرالية والحكومات المحلية موضوع يثير الاهتمام . اذ تتعاون ادارة المباحث مع الشرطة المحلية فى تعرف الخطوط ، والأسلحة النارية ، وفى استخدام معاملها فى الاهتداء الى المجرمين . ويتيح قانون الاختطاف الفيدرالى والقانون الذى جعل سرقة البنوك المؤمن عليها فيدراليا جريمة فيدرالية فرصا كثيرة للمسئولين من الحكومة الفيدرالية والولايات أن يشتركوا فى كشف جريمة معينة وتستند محفوظات ادارة المباحث الفيدرالية

فى احصائيات الجرائم بدرجة كبيرة على البيانات التى تقدمها ادارات شرطة المـدن .

وبالاضافة الى ذلك فان المـدن تنال مساعدات عن طريق الاعانات الفيدرالية حسب توجيه حكومات الولاية . وفى حالة برامج الطرق الرئيسية مثلا تنال المدن عن طريق الولاية ما يقرب من ربع الاعتمادات التى تمنحها الحكومة الفيدرالية ، وكذلك تودع اعتمادات مماثلة للتأهيل المهنى والتعليم بصفة خاصة تحت تصرف سلطات المدينة . ومجال آخر أحدث هو مجال الدفاع المدنى . فقد تطلب المدن مساعدة مالية فيدرالية للحصول على أجهزة انذار ومعدات طبية وتدريب العاملين فى الدفاع المدنى . ومع ذلك فانه فى هذه الحالة تقدم طلبات الحكومات المحلية عن طريق هيئة الدفاع المدنى فى الولاية حتى تسمح بالتنسيق مع برنامج الولاية (١٨) .

ويمثل الدفاع المدنى مشكلة جديدة تتحدى النظام الفيدرالى ؛ ذلك أن المدن هى المركز الطبيعى لهجمات العدو ولأن الحكومة الفيدرالية تدفع لها أغلب الاعتمادات تثار مسألة دور الولايات فى هذا . ويزيد الأمر تعقيدا لأن المساحات الحضرية التى تحيط بكثير من مدننا الكبرى تتجاوز حدود ولاية واحدة وقد تمتد خلال ولايات عديدة . وقد درست لجنة العـلاقات بين الحكومات هذه الناحية من الموضوع عندما أوصت باقامة علاقة مباشرة بين الحكومة الفيدرالية والمدن التى تتعرض للهجوم عندما تتجاوز المنطقة الحضرية المحيطة بها حدود الولاية واتضح أنها تحتـاج الى برنامج دفاعى خاص بها(١٩) .

ومن أهم التطورات الحديثة فى تكنيك معونة الحكومة الفيدرالية هو منح اعتمادات فيدرالية الى المدن مباشرة ، وبذلك تتخطى الولايات مرة ثانية . ومن أمثلة هذا التقليد الجديد الذى ينظر اليه البعض على أنه نقض لنص وروح النظام الفيدرالى حالة قانون الاسكان الفيدرالى لسنة ١٩٤٩ الذى أتاح اعتمادات فيدرالية للمدن المصابة بالأحياء القذرة ، وأعد خططا لاعادة تطويرها ، وأنشأ جهاز اسكان مناسب ليشرف على العمل . وقد تقـدم الكونجرس خطوة أخرى فى سنة ١٩٥٤ عندما أتاح اعتمادات فيدراليـة للتجديدات الريفية . ويدل هذا على عدم الاقتصار على الأماكن القذرة ، بل

---

(١٨) راجع روبرت بلـدرد ، دونوه هانكس الخـدمات الفيدراليـة للمدن والبلاد (شيكاغو ١٩٥٠) .

(١٩) تقرير لجنة العلاقات بين الحكومات الفصل الثامن .

يشمل أيضا اعادة تعمير الأماكن المجاورة الأخرى وهى مازالت جديرة بالانقاذ.
كما أنه فى مجال آخر تستخدم المعونة الفيدرالية بطريقة مباشرة من الأمة الى المدينة فى برنامج المطارات الذى تنهض به ادارة الطيران المدنى ؛ اذ تحصل المدن التى وافقت ادارة الطيران المدنى على خططها فى انشاء وتحسين المطارات على جزء من نفقات الخطة من الاعتمادات الفيدراليـــة • وقد تم أكثر من أربعمائة مشروع من هذا النوع رغم أن الكونجرس لايعتبر مبذرا بأى حال فى اعتماداته • اذ يشكو عدد غير قليل من المسئولين من تضييق المساعدات •

وينبغى أن يضاف الى هذا التعامل المباشر بين المستوى الفيدرالى والمحلى اتجاه الحكومة القومية فى وقت الحرب والأزمات ، لأن تتعامل مـع المدن مباشرة كذلك . فتشريع مساعدات العمل خـلال الأزمـة الاقتصادية فى الثلاثينات خول المديرين فى الحكومة الفيدرالية أن يتفاوضوا فى المشروعات مباشرة مع المسئولين فى الحكومات المحلية . وفى الحرب العالمية الثانية ، وفى النزاع الكورى ، وحتى بعد ذلك عندما وجدت المدن أن تعدادها زاد فجأة وبأعداد كبيرة بسبب تركيز مناشط الدفاع الفيدرالى فى مناطقها رتب تقديم المساعدة مباشرة من الحكومة الفيدرالية . والأغلب أن هـذا التغيير المفاجىء قد داهم هذه المدن وهى لا تملك دخلا أو خططا تقابله بها فاستخدمت المنح الفيدرالية فى بناء الطرق وعمليات المياه ومحطات المجارى والمكتبات والمستشفيات ، وحتى فى النفقات اليومية للادارة المحلية .

وهذه هى البداية ـ وهى بداية قوية جدا ـ للعلاقات الفيديرالية المحلية المباشرة التى تخطت الى حد كبير حكومات الولاية • ويتساءل ناقدو هـــذا التطور عما اذا كان يدخل فى تفكيرنا القيام بمراجعة أســاسية للنظـــام الفيديرالى بناء على أمر تشريعى وادارى فى مواجهة المتطلبات الدستورية . وقد تكون طريقة المعونات الفيديرالية التى أحدثت تغيرات كبيرة فى النظام الفيديرالى مازالت لم تبلغ نهاية الشوط بعد • وقد تؤدى فعلا كما تطبق فى العلاقات الفيديرالية المحلية المباشرة الى تغيير وضع الولايات فى النظـــام الفيديرالى •

العلاقات بين الولاية والحكم المحلى :

وضعت العلاقات بين الولاية والحكم المحلى منذ زمن طويل تحت الأضواء بسبب اللغز المشكل من وجود كثرة بالغة فى الحكومات المحلية وعدم كفاية الحكم المحلى • فهذا الحكم فى الولايات المتحدة عبارة عن متاهة ١٠٢٫٣٥٣ وحدة حكومية محلية يتداخل الكثير منها معا • وهناك ما يبلغ ٣٠٠٠ مقاطعة،

وأكثر من ١٧٠٠٠ بلدية مندمجة ، وكذلك أكثر من ١٧٠٠٠ بلدة ومجلس بلدى ، ٥٠٠٠٠ منطقة مدرسة مستقلة ونحو ١٤٠٠٠ منطقة خاصة ٠ والأخيرة تتكون من مناطق أو سلطات أنشئت لغرض خاص مثل توفير المياه والوقاية من الحريق أو جمع القمامة ويكون لها مركز مستقل بدلا من أن تكون أجزاء ادارية من حكومات الولاية أو مقاطعة أو مدينة أو بلدية ٠

وقد كانت مشكلة مقدار ما يتاح من حكم ذاتى للحكومات المحلية أحـــد المصاعب فى العلاقات بين الولاية والحكم المحلى ــ فقد مارست الولايات خلال الجزء الأكبر من تاريخنا كأمة رقابة مركزية على الحكومات المحلية ٠ ولـــا كانت غالبية الهيئة التشريعية فى الولاية فى المعتاد من ممثلى المناطق الريفية العديدة ، فقد أصبح ممثلو المدن قلة وأصبحت المدن فى مكانة متخلفة شأنها شأن الصبى الذى ينمو ويحب أن يتحرر من الرقابة الأبوية . ومع ذلك فقد تقدمت الحركة نحو الحــــكم الذاتى كثيرا منذ الجزء الأخير من القرن التاسع عشر(٢٠) ٠ ولكن مشكلة مقدار الحكم الذاتى التى يجب أن يمنح للحكومات المحلية ليست ببساطة مسألة رغبة الولايات بل هى بنفس القدر مسألة ملاءمة حجم وموارد المجتمع المحلى ٠ فاذا كان عدد وحدات الحكم المحلى أقل فانها تستطيع أن تضطلع بمسئولية أكثر عن جزء أكبر من الحكومة ٠ مثال ذلك أنه وجد من الصعب أن ينفق على برنامج مناسب للصحة العامة يقل تعداد المنتفعين منه عن ٥٠٠٠٠ فرد ، وعلى هذا الأساس قدر أن عدد وحدات الحكم الذاتى المناسبة لأغـراض الصـحة العامة هى ٢٣٢ بلدية و ٤٧٦ مقاطعة . وقد استرعت لجنة العلاقات بين الحكومات فى دراستها لهذه المشكلة أنظار الولايات الى أن تستخدم سلطاتها بطريقة أكثر اقداما نحو ادماج والحاق والغاءوتجميع الوحدات الحكومية المحلية حتى يؤدى ذلك الى الارتفاع بالكفاية ، وأوصت كذلك الحـكومة القــومية بأن تمحص بعناية سياستها فى معونات الحكم المحلى بحيث لا تساعد على اطالة حياة الوحدات المحلية التى لا يكون هناك مبرر لبقائها والتى تزيد دون مبرر من تعقيــد تشكيل الحكم المحلى (٢١) ٠

ومن ناحية أخرى فالواقع أن الكثير من الحكومات المحـــلية يمكن أن تؤدى عملها على نحو أفضل اذا منحت حرية أوسع فالاقلال من الحكم الذاتى

(٢٠) نجد خط هذا التقدم موضحا فى كتاب « رودنى موت » الحكم الذاتى لمدن أمريكا (شيكاغو ٤٩) ٠

(٢١) تقرير لجنة العلاقات بين الحكومات ص ٥٠ ٠

يترك الادارة المحلية عاجزة عن الحركة ويسمح للموظفين المحليين بأن يتهربوا من المسئولية ويحولوا اهتمام ومناشط الهيئة التشريعية للولاية من الشئون التى تهم الولاية بأسرها الى تفاصيل المشكلات المحلية . وتبين التطورات الحديثة أن مطلب الحكم الذاتى الكفء مازال موضوعا هاما ؛ ففى سنة ١٩٥٤ أضفى تعديل دستور ماريلاند سلطات عامة للحكم الذاتى على البلدان والمدن غير بالتيمور « التى كان لها من قبل مثل هذه السلطات » . وكانت مدينة تكساس تطور مفهوما جديدا للحكم الذاتى بحيث يكون للمدن والمقاطعات سلطة لتتصرف على الفور ولا تخضع لحق الرفض . الا بناء على قانون عام للولاية ، وفى ماساشوستس شكل اتحاد للحكم الذاتى فى سنة ١٩٥٦ ليعد قوانين الحكم الذاتى للهيئة التشريعية للولاية ، وفى فيرمونت تكون اتحاد للحكم الذاتى فى المدن الصغيرة تغلب عليه الصفة غير الرسمية وأحدث تأثيرا ضخما فى الهيئة التشريعية فى الولاية (٢٢) .

وتتمثل واحدة من أعقد المشكلات وأهمها فى علاقات الولاية بالحكم المحلى فى المناطق الحضرية (٢٣) فقد حدثت تغيرات مثيرة فى تشكيلات السكان وفى تزايد حاجات المواطنين من الخدمات الحكومية وهى العناصر الأساسية فى هذا الشأن . وقد حصرت ادارة الاحصاء الولايات المتحدة ١٧٢ منطقة حضرية قياسية تشمل كل منها مدينة مركزية تعداد سكانها ٥٠٫٠٠٠ أو أكثر وشريطا من الضواحى ويعيش أغلبية السكان الأمريكيين الآن فى هذه المناطق الحضرية بما فيها الضواحى التى يأخذ حجمها فى الزيادة بمعدل أكثر كثيرا عن المدن فى المركز(٢٤) . وقد علقت على ذلك لجنة العلاقات بين الحكومات قائلة : « ان هناك حاجة شديدة الى الابتكار السياسى فى هذا المجال » والواقع أن مشكلة المناطق الحضرية التى تمتد خارج حدود المدينة مشكلة ضخمة دعت جماعة من اتحاد البلديات الأمريكى أن تتطرف الى حد اقتراح انشاء وزارة فيدرالية للشئون الحضرية فى واشنطون يرأسها أحد وزراء المجلس لتتولى العناية بهذه المصاعب . وربما كان أهم من ذلك تطوير المقاطعة الحضرية كما هو الشأن فى لوس انجليس « وتوحيد المدينة والمقاطعة

---

(٢٢) الكتاب السنوى للولايات (١٩٥٦ — ١٩٥٧) ص ٥٠ .

(٢٣) انظر « بليتى تابلمان » التنظيم الحكومى فى المناطق الحضرية (آن آدبر ميشجان ١٩٥١) .

(٢٤) قل عدد سكان المناطق الحضرية الخمس لمدينة نيويورك فعلا فى السنوات الخمس الماضية نظرا لأن الضواحى المجاورة قد امتدت الى المراعى الحضرية فى لونج ايلاند ، ولاية نيويورك السفلى ، كونكتيكوت ، نيوجرسى .

كما هي الحال فى باتون روج » واعادة تخطيط المدينة ومساحات المقاطعة ومسئولياتها كما هو الشأن فى خطة أتلانتا للتحسين والهيئة الحضرية المشتركة بين الولايات مثل هيئة ميناء نيويورك ٠

وبينما استمرت حركة الحكم الذاتى قوية فقد لوحظ أيضا أنه يمكن التوسع فيها كثيرا ؛ اذ تكون الوحدات الادارية المحلية غير معدة لتتحمل مسئوليات اضافية وقد تتخذ الحكومات المحلية القرارات دون أن تهتم اهتماما مناسبا بمصالح الولاية جميعها أو مصالح المناطق الحضرية التى تقع فيها ٠ وتركزت الجهود فى تجنب بعض مساوىء التنفيذ المحلى غير الفعال من ناحية وضغط الهيئة التشريعية فى الولاية من ناحية أخرى على الاستفادة من اشراف الولاية الادارى (٢٥) . ويفترض فى الاشراف الادارى انه أقل اهتماما بالأهداف الحزبية الضيقة عن الهيئة التشريعية وأكثر اهتماما بالنواحى المهنية والفنية للادارة التى تفتقر فيها كثير من حكوماتنا المحلية بشدة الى المساعدة . وقد اتخذ الاشراف الادارى للولاية من قبل أشكالا متنوعة؛ فقد تراجع لجنة الخدمة المدنية بالولاية الامتحانات التى تعقدها البلديات لبعض موظفيها وتحدد بعض لجان الضرائب بالولاية طريقة امساك الحسابات البلدية وتخضع برامج الصحة والتعليم المحلية فى كثير من الولايات الى اشراف شامل فى كل نواحيها تقريبا من موظفى الولاية .

وقد تساعد الولايات الحكومات المحلية أيضا عن طريق المعونات المالية والتشاور والتعاون والمعونات الفنية ٠ اذ كان أكثر من نصف المعونات المالية التى قدمتها الولايات فى سنة ١٩٥٤ التى تمثل السنوات الحديثة ، لأغراض التعليم المحلى والخمس للرفاهية العامة ، ونسبة أقل من ذلك نوعا للطرق الرئيسية والشوارع ٠ وتشمل النواحى الأخرى لعلاقات التعاون بين الولايات والحكم المحلى التدريب أثناء الخدمة للموظفين المحليين وهو يتم فى المعتاد فى جامعة الولاية ٠ كما تقدم بعض الولايات أيضا مساعدات فى شكل تدريب وبحوث للحكومات المحلية فى تطوير التخطيط المحلى والتقسيم الجغرافى وتطوير المجتمع ٠

وكانت لجنة العلاقات بين الحكومات مقتنعة أنه يمكن حل مشكلة عدد كبير ، ولكنه ليس عددا كافيا من الحكومات المحلية بالتركيز على بعض نواحى المشكلة التى كنا ندرسها وهى : بالاقتصار على المساحات المتكاملة المنتجة

---

(٢٥) للاطلاع على تحليل مفصل راجع « شويلر والاس » الاشراف الادارى للولاية على المدن فى الولايات المتحدة (نيويورك ١٩٢٨) ٠

فى انشاء الحكومة المحلية أو ضم المساحات عن طريق التعديل وبتزويدها بالسلطات التى تحتاج اليها ثم المداومة على استخدام الاشراف والقيادة السليمة المتوازنة فى المناشط المحلية(٢٦) •

ماذا تعنى الفيدرالية بالنسبة للادارى الحكومى ؟

تدخل الفيدرالية بعدا جديدا ـ علاقة جديدة متميزة ـ فى عمل الادارى • فاذا كان موظف فى الحكومة الفيدرالية مسئولا عن برنامج معونة فيدرالى فقد يشعر أن عمله أساسا هو التخطيط والاتفاق ووضع المعايير والرقابة وأن معظم العمل التنفيذى تقوم به أجهزة أخرى . ولكن الواقع أن معظم موظفى المكاتب الرئيسية يحسون بجزء من نفس المشاعر سواء أكان برنامجهم يستفيد من معونة الحكومة الفيدرالية ، أو ينفذ بواسطة مكاتبها الاقليمية والتابعة للولاية والمكاتب المحلية •

ومن الطبيعى أن الاداريين فى الناحية التى تتلقى المعونة الفيدرالية يشعرون شعورا مختلفا • فهم يتعجبون اذا كانت الاعتمادات والخطط قد تأكدت وهم يشكون بسرعة فى أن أى حركة من واشنطون تعمل على الحد من سلطتهم وحريتهم فى التصرف • ومع أنهم يشكرون ويرغبون على الأقل فى تقبل الاعتمادات الفيدرالية التى تتيح لهم النهوض ببرنامج أوسع ، فانهم يحذرون أن تكون عملية وضع المعايير الفيدرالية عاملا يؤدى الى تقييد استقلالهم • ويحدث نفس رد الفعل فى العلاقات الادارية بين الولاية والحكم المحلى • والمشكلة المشتركة فى كل حالة هى البعد الجغرافى وانفصال الرقابة عن العمليات الفعلية مما يجعل الاتصالات أكثر عمومية ورسمية ، ومن ثم أقل فاعلية منها فى حالة برنامج يدار وينفذ عن طريق خط واحد للسلطة .

ومع ذلك فهناك ناحية من الموضوع تربط الموظفين من كل المستويات معا ، وهى الرابطة المهنية المشتركة التى تخلق لغة مشتركة وتفاهما مشتركا فى المستوى المهنى • فالموظفون الذين تفصلهم مسافات واسعة تربطهم معا حاجة موحدة الى السعى لمصالحهم المشتركة ، أو للاشتراك مع جماعات الضغط فى حل المشكلات المهنية المشتركة(٢٧) • وبهذه الطريقة تدخل الفيدرالية أيضا بعدا جديدا فى الادارة ؛ يجعل عمل الاداريين ـ كما ترى غالبيتهم ـ أكثر اثارة للتحدى ويؤدى على الأقل الى الاقلال من الاحباط الذى يغلب أن يصاحب التعاون فى نظام حكومى فيدرالى •

---

(٢٦) تقرير لجنة العلاقات بين الحكومات ص ٥٢ ـ ٥٣ •

(٢٧) مما يذكر أن أحسن حالة عن هذا الموضوع واردة فى كتاب الادارة العامة وتطوير السياسة تحرير هارولد شتين (نيويورك ١٩٥٢) وهى حالة « موضوع الأسمنت الطبيعى » ص ١٠٧ وما بعدها ••

مراجع مختارة

Anderson, William, *Federalism and Intergovernmenatl Relations* (Chicago, 1946).

—, *The Units of Government in the United States* (Chicago, 1942).

Commission on Intergovernmental Relations, *A Report to the President for Transmittal to Congress* (Washington, D.C., 1955).

Macmahon, Arthur W. (ed.), *Federalism: Mature and Emergent* (New York, 1955).

Maxwell, James A., *The Fiscal Impact of Federalism in the United States* (Cambridge, Mass., 1946).

Mogi, Sobei, *The Problem of Federalism* (London, 1931).

Pound, Roscoe, and others, *Federalism as a Democratic Process* (New Brunswick, N.J., 1942).

Wheare, Kenneth C., *Federal Government* (rev. ed., Oxford, England, 1951).

Benson, George C.S., *The New Centralization* (New York, 1941).

Clark, Jane P., *The Rise of a New Federalism* (New York, 1938).

Kallenbach. Joseph E., *Federal Cooperation with the States, under the Commerce Clause* (Ann Arbor, Mich., 1942).

Key, V-O., *The Administration of Federal Grants to States* (Chicago, 1937).

National Resources Committee, *Regional Factors in National Planning and Development* (Washinoton, D.C., 1935).

Bard, Erwin W., *The Port of New York Authority* (New York, 1942).

Council of State Governments, *The Book of the States* (Chicago, biennial).

Graves, W. Brooke, *Uniform State Action* (Chapel Hill, N.C., 1934).

Melder, F. Eugene, *State and Local Barriers to Interstate Commerce in the United States* (Orono, Me., 1937).

Zimmerman, Frederick L., and Wendell Mitchell, *The Interstate Compact since 1925* (Chicagc, 1951).

Blundred, Robert H., and D.W. Hanks, *Federal Services to Cities and Towns* (Chicago, 1950).

Commission on Intergovernmental Relations, *The Impact of Federal Grants-in-Aid on Structure and Functions of State and Local Governments* (Washington, D.C., 1955).

Miles, Arnold, and Roy H. Owsley, *Cities and the National Defense Program* (Chicago, 1941).

Millett, John D., *The Works Progress Administration in New York City* (Chicago 1938).

National Resources Planning Board, *Federal Relations to Local Planning* (Washington D.C., 1939).

Anderson, William, *The Units of Government in the United States* (Chicago, 1942).

Hebden, Norman, and W.S. Smith, *State-City Relationships in Highway Affairs* (New Haven, Conn., 1950).

Jacoby. Neil H., and others, *State-Local Fiscal Relations in Illinois* (Chicago. 1941).

Kilpatrick, Wylie, *State Supervision of Local Finance* (Chicago, 1941).

Lepawsky, Albert, *Home Rule for Metropolitan Chicago* (Chicgo, 1935).

Mott, Rodney, *Home Rule for America's Cities* (Chicago, 1949).

Pontius, Dale, *State Supervision of Local Governemnt: Its Development in Massachusetts* (Washington, D.C., 1942).

Studenski, Paul, and others, *The Government of Metropolitan Areas in the United States* (New York, 1930).

Tableman, Betty, *Governmental Organization in the Metropolitan Areas* (Ann Arbor, Mich., 1951).

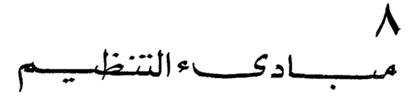
Wallace, Schuyler, *State Administrative Supervision over Cities in the United States* (New York, 1928).

الجزء الثالث

التنظيم



٨



التنظيم هو التجميع المنطقى للأجزاء المترابطة لتكوين كل موحد تمارس من خلاله السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غاية محددة . والتنظيم يشمل التشكيل والأفراد كليهما ، لأن الأجزاء المترابطة تتكون أيضا من أفراد يجب أن يوجهوا ويحفزوا وتنسق أعمالهم حتى تتحقق أهداف المنشأة . وقد قيل ان التشكيل « ليس شيئا غير الخرائط والأشـــكال والروتين والدليـــل والتعليمات ، أو أنه ليس الاكلمات حتى تظهر على مسرحة وظيفـــة شئون الأفراد لاختيار الذين يشغلون الوظائف التى رسمت ووصفت فى خطة التنظيم ثم تدريبهم للنهوض بوظائفهم وعلاقتهم المختلفة »(١) . وان محاولة دراسة التنظيم باعتباره اطـــارا فحسب دون النظر الى الأفراد الذين يتكون منهم والذين يقصد الى خدمتهم ليس الا أمرا بعيدا عن الواقع كلية .

وقد استخلص « هربرت‌سيمون » فى محاولته صياغة نظرية علمية تستند الى الحقائق أن التنظيم يؤثر فى الأفراد الذين يعملون فى نطاقه بطرق خمس مختلفة (٢) :

١ ـــ فالتنظيم يقسم العمل بين أعضائه : فانه باعطاء كل موظف عملا معينا يحدد ويركز انتباهه على هذا العمل كما هى الحال عندما يقوم مدير شئون الأفراد بعمليات الاجتذاب أو الموظف المالى بشئون الميزانية .

٢ ـــ ينشىء التنظيم اجراءات قياسية : فانه بوضع اجراءات مفصلة يرفع عن كاهل الموظفين عبء تحـــديد مثل هذه الاجراءات فى كل مرة يستخدمونها .

٣ ـــ ينقل التنظيم القرارات المخولة للسلطة . فانه بتوزيع مثل هذه

---

(١) أ . هـ . اندرسون ، ج . ت تشوننج فى كتاب علم تنظيم الانتاج (نيويورك ١٩٣٨) ص ٢٢٧ .

(٢) هربرت سيمون . السلوك الادارى (نيويورك ١٩٤٧) ص ١٠٢ ـــ ١٠٣ .

القرارات الى أدنى والى أعلى ، وجانبيا يمد الموظفين بالنور الذى يهديهم خلال عملهـــم •

٤ ــ يوفر التنظيم نظاما للاتصالات ؛ اذ أنه يذيع كل أنواع البيانات من الأوامر الى الأقاويل عن طريق توفير شبكة من الاتصالات الرسمية وغير الرسمية •

٥ ــ ينهض التنظيم بتدريب وتعليم أعضائه ؛ بتوفير وسائل التأثير الداخلى فيما يتعلق بالمعرفة والمهارات والولاء كما أن التدريب يمكن الموظفين من أن يتخذوا القرارات بما يتفق وحاجة التنظيم •

والشائع أن ينظر الى التنظيم على أنه أكثر نواحى الادارة خضـــوعا للأسلوب العلمى • وقد قطعت الجهود فى هذا الاتجاه شوطا بعيدا وخاصة فى ظل تأثير حركة الادارة العلمية ، ثم بعد ذلك حركة اعادة التنظيم فى الحكومة • ولكن نظرا لتعدد المواقف التنظيمية بقدر تعدد الجماعات وأهدافها، فمن الضرورى أن تبقى النظرية التنظيمية فى الاطار الانسانى • ويمكن أن ترسم العلاقات التنظيمية فى أى هيئة بدقة على خريطة ولكنهـــا تظل فى التطبيق العملى علاقات شخصية وحساسة تتصف بالمرونة ولايمكن أبدا أن تثبت مرة والى الأبد • وعلى ذلك تتحول أغلب الخرائط التنظيمية بسرعـة الى شيء منسوخ •

التنظيم الرسمى وغير الرسمى :

يتطلب التنظيم كموضوع للدراسة العلمية كل ما أجرى فى مجاله من بحث ، ولكن من الواضح أن النظـرية التى ادت اليها هـذه الدراسة كانت ممعنة فى الرسمية ، ومن ثم لم تصادف قبولا تاما كما يدل على ذلك ظهور نظرية مقابلة عن التنظيم غير الرسمى الذى يركز بصفة أساسية على علاقات المواجهة الاجتماعية . ومع ذلك فان كلا المدخلين لا يعدو أن يكون أحـد مظهرين لموقف واحد . فنظرية التنظيم الرسمى تحمل اشارة المهندس الذى يسعى الى الدقة العلمية والتشكيل المنطقى والطريقة المثلى للنهوض بكل خطوة وربط الأجزاء فى كل متحد • ومن ثم فانه وفقا للنظرية الرسمية فان كل وظيفة تنهض بها الحكومة تتصل بالنقل مثلا ، ينبغى أن تجمع فى ادارة واحدة وكل وظيفة تتصل بالسمك تجمع فى أخرى . وما حدث فى وقت ما من قيام ثمان عشرة هيئة فى الحكومة الاتحـادية لكل منهـا ناحية من الاهتمام بالسمك تبين نوع المشكلة التى قد تعترضنا اذا غالينا فى تطبيق نظرية التنظيم الرسمى •

وتقرر نظرية التنظيم الرسمى أنه ينبغى أن يبنى تشـــكيل الهيئة أو الحكومة بأكملها على النظام الهرمى الذى له قاعدة متسعة تشمل الوحدات العاملة تستند اليها سلسلة متصاعدة من الأقسام والادارات والمصالح حتى القمة التى يجلس عليها رئيس فرد يمارس السلطة النهائية على المنشـــأة جميعها • والتركيز على مستويات السلطة فى هذا الاطار الرسمى يجعل من الممكن توزيع المسئولية بشىء من الدقة ، ولكنه يفرض أيضا حدودا واضحة للمسئولية تعمل بدورها اذا لم يحترس منها على تشجيع السلبية وتخلق نوع الجمود الذى يسمى البيروقراطية •

ويستند هذا التشكيل الهرمى أو المتسلسل فى التنظيم كـــذلك الى مفاهيم نطاق الاشراف ووحدة الأمر • فنطاق الاشراف هو عدد المرءوسين الذين يستطيع ادارى واحد أن يقسم عليهم وقته دون أن يخرج عن حدود الانتباه الفعال ، وهو يشبه مبدأ تناقص العائد فى الاقتصاد • وتؤكد وحدة الأمر الحقيقة القائلة انه يجب حتى تتقدم جميع الأجزاء التى يتكون منهـــا البرنامج الادارى فى وحدة واتساق أن يقوم رئيس فرد فى القمة يشرف على قيام هذا التكامل •

كما أن نظرية التنظيم الرسمى تؤكد أن الاتصالات فى نطاق المؤسسة سوف تسير دائما خلال « قنوات » • فمثلا موظف فى مستوى معين فى التسلسل الهرمى يرغب فى الاتصال بموظف آخر فى مستوى أعلى فى قسم غير الذى يعمل فيه عليه أن يسير الى أعلى فى قسمه حتى يبلغ موظفا فى نفس المستوى الذى يريد أن يتصل به فى القسم الآخر ، ومن هذه النقطة يحدث الاتصال السليم بين القسمين • ومع ذلك فالقواعد التى تحكم تحديد المسالك فى كل مستوى معقدة ، وقد يكون من المستحيل فى بعض الأحيان التوصل اليها . وفوق ذلك فان السير خلال القنوات فى مجموعة من الهيئات الادارية المشوشة كما هى الحال فى الحكومة الاتحادية ، وكثير من حكومات الولايات والمـدن الكبيرة قد يعنى تأخرا كبيرا يتولد عنه الرغبة فى تجنبها مع التعرض لمخاطر اكتشاف الأمر والمؤاخذة .

وتصر المنشآت العسكرية دائما أكثر من بقية أجزاء الحكومة الاتحادية على اتباع نوع التنظيم الرسمى الذى يتمسك برعاية الرتبة ومسالك الاتصال والبروتوكول كما يحرص على التمسك بالخرائط التنظيمية التى تبين تشكيلا دقيقا من المربعات وخطوط السلطة • وأحد الأمثلة على هذا النوع من الاهتمام يتضح فى الخرائط المرفقة التى تبين تنظيم سلاح المهندسين بالجيش ابتداء

من كبير المهندسين ، ثم يتدرج النزول حتى أدنى مكتب منطقة . وتركز الخريطة الأولى على التنظيم المستند الى الموقع والهدف . والثانية تبين التنظيم الوظيفى فى نطاق قسم اقليمى كبير . والثالثة تبين التقسيم الوظيفى فى مكتب منطقة . وسوف تدرس هذه الأسس فى التنظيم فيما بعد فى هذا الفصل . ولكن من المفيد هنا أن نبين مقدار الدقة والتفصيل التى تضع بها هيئة مثل سلاح المهندسين خطط تنظيمها على خرائط . وقد يكون من الصعب أحيانا - حتى فى حالة هيئة متيقظة ومتقدمة مثل سلاح المهندسين - أن تستطيع التغيرات فى نظرية التنظيم وتطبيقاتها ملاحظة تزايد الوظائف فى الهيئة والتغير الاجتماعى بصفة عامة .

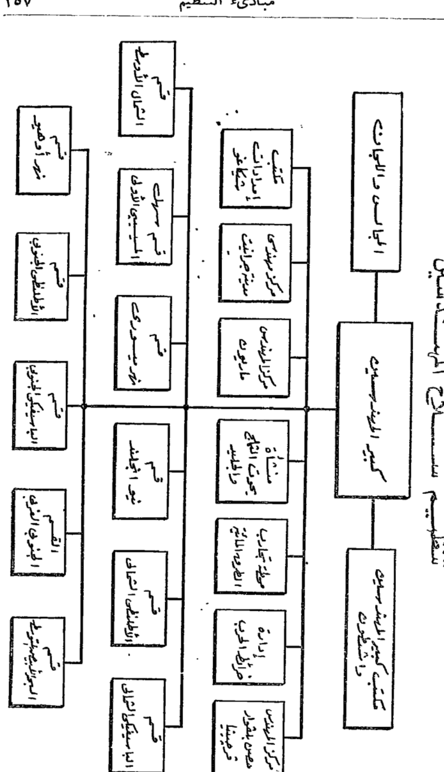
وقد استرعينا الانتباه الى بعض هذه النواحى فى التنظيم الرسمى ، لا بقصد اظهار عدم ملاءمته أو الاقلال من شأنه ، اذ أنه يمكن أن يقال الشىء الكثير عن صحة هذا النمط من التشكيل الادارى . بل اننا نحب أن نبرز الدرسين اللذين يتضحان اذا كان الاعتمـــــاد على نظرية التنظيم الرسمى فحسب ؛ فأولا أن أى مبدأ تنظيمى يعتبر قاصرا اذا أخذ بمفرده ؛ لأن الادارة بطبيعتها هى تكامل عوامل عديدة بقصد انتاج أثر مطلوب ، وثانيا يوجد فى كل موقف رسمى حياة واجراءات غير رسمية للجماعة تكمل هذا الموقف. وسوف لايكون أى من نمطى التنظيم ملائما بمفرده ، فكل منهما يحتاج الى مايضيفه الآخر اليه .

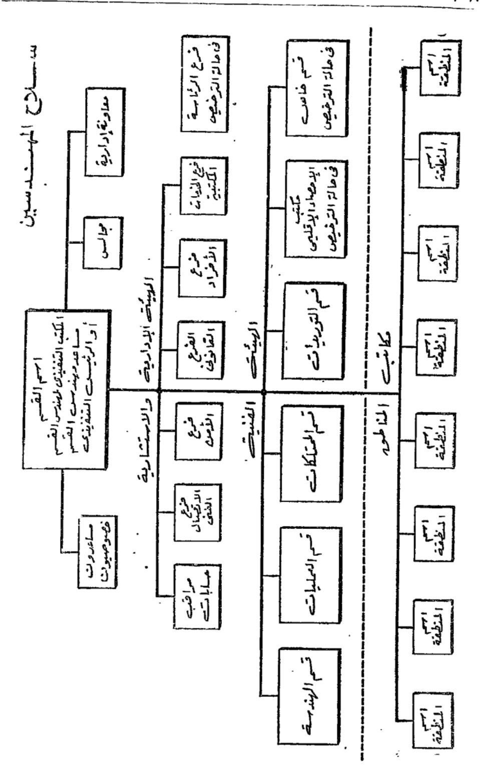
فبينما تركز نظرية التنظيم الرسمى على التخطيط المتأنى للتشكيل والارتباط بين العمل المطلوب تنفيذه(٣) يهتم التنظيم غير الرسمى بطرق السلوك الواقعية للموظفين ومقدار تباينها من الخطة الرسمية(٤) وترتبط نظرية التنظيم غير الرسمى باعتبارها جزءا من اتجاه العلاقات الانسانية فى الادارة بكتابات « التون مايو » من مدرسة هارفارد لادارة الأعمال ، « ولويد وارنر » من جامعة شيكاغو ، « مارى باركو ڤوليت » وآخرين من الذين اهتموا بنوعين من السلوك : السلوك الرسمى المستند الى السلطة من ناحية والسلوك غير الرسمى الخارج عن التنظيم من ناحية أخرى . وتبين خريطة التنظيم الرسمى مجموعة معينة من العلاقات ، ولكن دراســــة التشكيل الاجتماعى فى أى منشأة تظهر علاقات أخرى . ويعرف كل من عمل فى

---

(٣) وضع تعريفين : اندرسون ، شوينتج المرجع المذكور ص ٢٥٧ ، هربرت سيمون وآخرون فى كتاب الادارة العامة (نيويورك ١٩٥٠) ص ٨٥ .

(٤) سيمون وآخرون . المرجع السابق ص ٨٧ .


تنظيم سلاح المهندسين
مكتب كبير المهندسين واشنطون
كبير المهندسين
المجالس واللجان
مركز المهندس حصن بلفوار فرجينيا
إدارة خرائط الحرب
محطة تجارب الطرق المائية
منشأة بحوث الثلج والجليد
مركز المهندس ماريون
مركز مهندسي مدينة جرانيت
مكتب إمدادات شيكاغو
قسم الباسيفيكي الشمالي
قسم الأطلنطي الشمالي
قسم نيو انجلند
قسم نهر ميسوري
قسم سهل المسيسبي الأولى
قسم الشمال الأوسط
قسم البحر الأبيض المتوسط
القسم الجنوبي الغربي
قسم الباسيفيكي الجنوبي
قسم الأطلنطي الجنوبي
قسم نهر أوهيو


سلاح المهندسين
اسم القسم
المكتب التنفيذى لمهندس القسم
مساعد مهندس القسم
أو الرئيس التنفيذى
مساعدون خصوصيون
مجالس
معاونة إدارية
الهيئة الإدارية والاستشارية
فرع الرئاسة في حالة الترخيص
فرع الخدمات المكتبية
فرع الأفراد
الفرع القانوني
فرع الأمن
فرع الاتصال الفنى
مراقب حسابات
الهيئة الفنية
قسم خاص في حالة الترخيص
مكتب الإحصاء الإقليمى في حالة الترخيص
قسم التوريدات
قسم الممتلكات
قسم العمليات
قسم الهندسة
مكاتب المناطق
اسم المنطقة
اسم المنطقة
اسم المنطقة
اسم المنطقة
اسم المنطقة
اسم المنطقة
اسم المنطقة
اسم المنطقة

سلاح المهندسين

اسم المنطقة
المكتب التنفيذى لمهندس المنطقة
مساعد مهندس المنطقة
أو الرئيس التنفيذى

معاونة إدارية — مجالس — مساعدون خصوصيون

الهيئة الإدارية والاستشارية

فرع الخدمات المكتبية — فرع الأفراد — فرع القانون — فرع الأمن — فرع الاتصال الفنى — مراقب حسابات

الهيئة الفنية

قسم خاص فى حالة الترخيص — قسم التوريدات — قسم الإنشاءات — قسم العمليات — قسم الممتلكات — قسم الهندسة

وحدة العمال المستأجرين — الكراكات أفنية السفن وصرف المياه دوريات القناة — مكاتب الممتلكات — مصر ميادين

المكاتب الميدانية

اسم المكتب — اسم المكتب — اسم المكتب — اسم المكتب — اسم المكتب — اسم المكتب — اسم المكتب — اسم المكتب

تنظيم ما أنه كثيرا ما تغفل العلاقات الرسمية ، وأن العمل مع شخص بالذات يكون أكثر فاعلية من العمل مع شخص آخر بغض النظر عما تشير الخريطة الى سلامته ، كما أن المشكلات تحل فى بعض الأحيان بطريقة أسرع خلال الغداء ، أو فى مقابلة عارضة عند مبرد الماء منها فى المحيط الرسمى فى مكتب مجهز بالتليفون والمشوشات والأجراس ووسائل الاتصال .

وعلى ذلك فمن المحتمل أن يكون نظرية التنظيم الرسمى غير دقيقة وغير كاملة حتى تعدل بما تدخله عليها نظرية التنظيم غير الرسمى. ومشكلة دارس التنظيم مثل مشكلة المنفذ الذى يجابه بموقف انفصام الشخصية هى أن عليه ايجاد وحدة مما يتحول بغير ذلك الى ازدواج مربك . والتحدى الواضح الذى يجابه الجيل الحاضر هو أن يعد نظرية واحدة عن التنظيم تحل محل النظريتين الحاليتين(٥) .

وقد أجرى سلاح الطيران الأمريكى محاولة هامة فى الاتجاه فى السنين الأخيرة . فاحدى نشراته بعنوان « عملية الادارة » تناقش النواحى الرسمية للتنظيم بشىء من التفصيل ، ثم يتلوها فى فصل عن العلاقات الانســـانية تقديم هذه الملاحظات بشىء من الاعتذار :

لما كان هدف المدير هو أداء رسالته بفاعلية فان عليه أن يحرص على عوامل العلاقات الانسانية التى تؤثر فى هذه الفاعلية . ولما كانت عمليات سلاح الجو لا تؤدى لتحقيق رغبات الأفراد أو لايجاد حلول لمشكلاتهم الشخصية فان واجب المدير رغم ذلك هو أن يدخل مثل هذه العوامل الانســـانية فى الحسبان ليضمن قوة عاملة فعالة ...

والفرد الذى تمزقه الخلافات الداخلية ويتسم بالبلادة أو الفشل ... يقضى على العمل الهادىء الفعال ... وعلى ذلك فان أى اجراء ادارى يساعد على التقليل من فاعلية الفرد ربما يكون علامة على سوء الادارة ....

(٥) هناك دراسة ممتازة لنظرية التنظيم فى عرض مختصر قدمهـــا أندرسون شونتج فى المرجع السابق . الفصول من ٧ الى ٩ . وهى دراسة متوازنة . كما أن أحسن تقديم للنظرية الرسمية هو ما ورد فى كتاب مبادىء الادارة « لندل ابرويك » (نيويورك ١٩٤٣) وكتاب أسس التنظيم تأليف جيمس مونى ، آلان رايلى (نيويورك ١٩٤٧) وكتاب بحوث فى علم الادارة تحرير (لوثر جوليك ولندل ابرويك) (نيويورك ١٩٣٧) . ويوازن كتاب التنظيم والادارة تأليف شستر برنارد (بوســـطن ١٩٤٨) بين التنظيم الرسمى وغير الرسمى ، وبالاضافة الى ذلك فان نظرية التنظيم غير الرسمى عرضت عرضا ممتازا فى كتاب التون مايو « المشكلات الاجتماعية فى حضارة صناعية » (بوسطن ١٩٤٥) وفى كتاب فريتز روثلزبرجر الادارة والروح المعنوية (كمبردج ماساشوستس ١٩٤٥) ، وكتاب (لويد وارنر) النظـام الاجتماعى للمصنع الحديث (نيوهافن ١٩٤٥) .

وانه لخطأ جسيم أن نقلل من قيمة الأفراد فى العمليات فان التصميم على العمل لا يتولد الا من الأفراد ، وبدون هذا العزم لا يمكن القيام بأى عمل انتاجى(٦) ....

المبادىء الأساسية للتنظيم :

حاول « الكسندرليتون » وضع بعض مبادىء تنظيمية لاتتصف بالجمود يمكن أن تطبق على جميع المؤسسات سواء أكانت حكومة ، أم منشأة أعمال، أم مدرسة ، أم كنيسة ، أم مستشفى ، أم غير ذلك ، استنادا الى الدراسة الشخصية المباشرة لمواقف حقيقية(٧) .

وأول هذه المبادىء ـ التى أشرنا اليها من قبل باعتبارها عاملا فى تطور البرامج العامة ـ يقرر أن التنظيم الادارى هو دائما جزء من أنماط القيادة والسلطة فى المجتمع الذى يعمل فيه ؛ فمثلا حكومة ولاية فى تكساس تتصف بالفساد قد تتحملها غالبية الشعب هناك ، كما يقول أحد الكتاب فى مجلة هاربر ـ وذلك بسبب التأثير المفسد للثروة الضخمة الناتجة عن البترول وصناعات الغاز الطبيعى التى انتشرت فى كثير من أرجاء الولاية(٨) . ومن ناحية أخرى فانه فى المدينة الصغيرة التى لم تعرف فيها الثروة الضخمة بتاتا وحيث يكون العرف لدى الشعب أقل تعقيدا عنه فى أجزاء أخرى من الأمة فان الفساد فى الأمور العامة لا يحتمل .

وينشأ المبدأ الثانى من حقيقة أن الصلة بين المجتمع ومؤسساته عملية تجرى فى اتجاهين ، وأن الارتباك فى داخل التشكيل الادارى لمؤسسة ما يزيد من الارتباك الاجتماعى والنفسى للمجتمع ، وبصفة خاصة عندما يكون تحت نوع من الضغط . ويقول ليتون انه لذلك يجب على الادارى أن يدرك مسئوليته أمام المجتمع عن توفير التنظيم الادارى الفعال . وتتغير اتجاهات المجتمع عندما يغير الأفراد من نظم معتقداتهم ، ويشعرون بحاجات جديدة ، أو مصادر ضغط جديدة ، لاتصلح الأنظمة الاجتماعية الحالية فى مواجهتها بكفاية ، أو عندما يكتشفون أشكالا من التنظيم الاجتماعى أصلح من التنظيمات القديمة أو يقررون أن النمط القديم نمط عقابى . ويجب أن يكون الادارى متيقظا لادراك هذه التغيرات ، كما أن عليه أن يحاول أن يخفف

---

(٦) السلاح الجوى . عملية الادارة (دليل السلاح الجوى رقم ٢٥ ـ ١ واشنطون سنة ١٩٥٤) ص ٧٢ ـ ٧٣ .

(٧) الكسندر ليتون حكم الرجال (برنستون نيوجرسى ١٩٤٥) ص ٣٢٤ ـ ٣٥٢ .

(٨) رونى داجر « ماذا أفسد تكساس » مجلة هاربر (مارس ١٩٥٧) ص ٦٨ ـ ٧٤ .

ما استطاع من أى توتر قد تسأل عنه مؤسسته . فاذا خفض مركز صناعى كبير من قوته العاملة مثلا وكان المجتمع يعتمد عليه فى اتاحة فرص العمل ، أو اذا أدخل بطريقة مفاجئة اجراءات عمل يسىء العمال فهمها نشأ ضغط مباشر فى المجتمع كان من الممكن للادارى أن يمنعه ولو الى درجة ما على الأقل.

وثالثا : تنشأ عن العلاقات غير الرسمية متميزة عن النواحى الرسمية شبكة من العلاقات التلقائية شبه الشخصية فى داخل المؤسسة تكون أداة انجاز العمل فى الواقع . ويقول « ليتون » انه حيث تفتقد تلك العلاقات فلا جدوى من أن ينفذ البرنامج بطريقة مرضية ، ومن ثم فواجب الادارى أن يرعى التنظيم الاجتماعى فى مؤسسته ويوائم بينه وبين استعداداته الادارية.

رابعا : والتنظيم الادارى ــ شأنه شأن التنظيم الاجتماعى فى المجتمع ــ عرضة لسوء التنظيم . وتشمل أعراض سوء التنظيم الشقاق الحزبى ، وتعدد القادة ، وتدهور المستويات الخلقية ، وتزايد المستويات الهجومية ، والتعصب ، وتغلب العاطفة على العقل ، وأمثال ذلك . فاذا تمزقت العلاقات غير الرسمية فى داخل مؤسسة على هذا النحو فانه من المستحيل أن يعالج الموقف بطرق تعسفية . فالفريق لا يتكون بمجرد اختيار أعضائه أو عندما يدعون للعمل كما يقول ليتون بل ان ذلك لا يحدث الا بعد أن يتعلموا كيف يعملون معا . وهذا يعنى من واجب الادارى أن يهتم بأن يتفهم كل عضو فى المنشأة أهدافها الرئيسية وسياستها وأن يحافظ على هذا الاهتمام حيا وعلى الفكر نشطا . ولابد أن تكون المنظمة الادارية تشكلا اجتماعيا عاملا يأخذ فى اعتباره حاجات واستجابات وآمال ونظم معتقدات الأعضاء .

ويقول « ليتون » أن المواقف التى يتولد عنها الضغط والتوتر داخل المؤسسة هى الخوف من فقدان الوظيفة وتقييد الحركة والعزلة وعدم القبول والنفور والتعرض لسخرية الآخرين والسلوك المتقلب الذى يتصف به أصحاب السلطة ، والذى لايمكن التنبؤ به والخيبة المستمرة فى تحقيق الأهداف والرغبات والحاجات والنوايا والخطط والظروف وما ينشأ عنها من الخلط والشك فيما يحدث وما ينتظر أن يحدث فى المستقبل(٩) . وعلى ذلك فالمبدأ الخامس هو : أنه اذا لم يمكن تطبيق الاجراءات الادارية لتخفيف هذا التوتر بما يتسق مع التنظيم الاجتماعى لكل من المنظمة والمجتمع فلابد اذن أن يتغير التنظيم الادارى للمنشأة .

(٩) ليتون ــ المرجع السابق ص ٢٢٥ ، ٢٦٠ .

فاذا تجاوزنا تحليل « ليتون » فلابد أن نحكم فى النهاية على جميع قواعد التنظيم بمدى ما تسهم به فى تحقيق الأهداف الاجتماعية وعلى ذلك فكل مسألة فى التنظيم تعتبر أيضا موضوع رسم سياسة أو موضوعا سياسيا ويشمل أهداف الدولة . والتنظيم فى حد ذاته ليس هدفا أو قيمة وهو لا يعدو أن يكون وسيلة لهدف اجتماعى فاذا سلمنا بهذه القضية فان العوامل الأخرى للتنظيم التى يصفها الكتاب فى نظرية الادارة أحيانا بأنها أهداف تقع فى مكانها السليم التابع . وكفاية الأداء ؟ انها وسيلة لا غاية ، والاقتصاد ؟ يصدق عليه نفس الشىء والملاءمة الادارية فى الادارة العليا ؟ هى أيضا وسيلة وليست غاية(١٠) .

واذا تعمقنا حتى نبلغ بعض التفاصيل الدقيقة فى التنظيم نتعرف بعض العوامل العريضة التى تؤثر فى التشكيل مثل الحجم وتقسيم العمل والحاجة الى توفير التنسيق بين الوظائف والتعاون بين الأشخاص والروح المعنوية والقيادة نحو ذلك . وقد وجد أنه « ليس هناك شكل مفرد صحيح للتنظيم » (١١) بل ان نمط التشكيل التنظيمى الذى يوضع لأى منشأة لابد أن يكون أنسب الأشكال لتحقيق أغراضها سواء أكان ذلك هو تشغيل مزرعة ، أم شركة قانونية ، أم محطة مياة بلدية ، أم جامعة ولاية ، أم وزارة اتحادية ، أم منظمة متخصصة تابعة لهيئة الأمم . وفى كل حالة ربما كان العامل الأساسى المتحكم هو الحجم ، وقد تكون هناك عوامل أخرى مثل الموقع الجغرافى ، وعدد تقسيمات العمل المطلوبة ، وتوافر الأفراد المؤهلين ، والكفاية الداخلية ، وكفاية الاعتمادات ، والآثار السياسية المتوقعة ، ومتطلبات العمل التكنولوجية ، والعوامل الأساسية التى تدخل فى الناحية التشكيلية فى التنظيم فى السلاح الجوى هى وحدة الأمر ونطاق الاشراف ، وتجانس الواجبات ، وتحديد المسئولية مع قدر مناسب من تفويض السلطة(١٢) .

والقاعدة أن تحديد أفضل أنواع التنظيم للقيام بعمل معين يتوقف بالطبع على أكثر من عامل ، بل انه يتوقف على مجموعة من عدة عوامل . وتتاثر

---

(١٠) مارشال ديموك « أهداف اعادة التنظيم الحكومى » مجلة الادارة العامة (خريف ١٩٥١) ص ٢٣٣ — ٢٣٤ .

(١١) عنوان مقال كتبه روسل روب فى كتاب ل . س مارشال عن ادارة الأعمال (شيكاغو ١٩٢١) ص ٧٧٨ — ٧٧٩ . وقد استمد مايلى من أندرسن وشوننج المرجع السابق ١٩٥ — ٢١٥ الا اذا أشير الى غير ذلك .

(١٢) وزارة الطيران المرجع المذكور ص ٢٤ .

كل مؤسسة أو منشأة بمجموعة مختلفة ، وواجب الادارى أن يزن كل عامل بالنسبة للعوامل الأخرى ويتخذ القرار النهائى بقدر مايملك من اختيار فى هذا الشأن بحيث لايخل بأى من مبادىء التنظيم الكبرى . وهذه المسئولية مسئولية أساسية بالطبع فى حالة وضع برنامج جديد ولكنها تستمر حتى فى انبرنامج القديم .

وبالاضافة الى ذلك فانه لما كانت الادارة عملية وليست ناتجا نهائيا وأنها تتغير باستمرار هنا وهناك وجب أن يعاد النظر بصفة مستمرة فى موضوع التنظيم فى ضوء جميع العوامل المؤثرة وحاجات المواءمة . وليس يكفى أن يتناسب تشكيل المنشأة مع عملها ومواردها وحجمها ؛ بل انه لابد أن يوجه أولا وباستمرار نحو الأهداف التى أنشئت لتحققها . ومن السهولة بمكان أن تفتقد الأهداف اذا ما استغرق الادارى وركز اهتمامه اليومى على الوسائل التى تتحقق بها هذه الأهداف . وفوق ذلك فان أهداف البرامج الفردية تتحول ويتغير الاهتمام بتأثير الحاجات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع والخطوات السياسية المتغيرة ومتطلبات جماعات الضغط والاعتمادات التى يمكن اقناع الهيئة التشريعية بتوفيرها وتأثير الأخطاء القومية مثل الكساد والحروب على الادارة . ومن ثم فبالاضافة الى السياسات والاجراءات الادارية فانه لابد من المواءمة كذلك بين هيكل التنظيم باستمرار وبين المتطلبات الجديدة والتركيز على الأهداف — أهداف الحكومة الكلية وأهداف قطاعات معينة من الاقتصاد وهيئات محددة وكذلك أهداف البرامج الفردية .

ومن بين الأسباب الرئيسية لقيام التنظيم ابتداء كبر الحجم والحاجة الى تقسيم العمل ؛ اذ أن كل موظف فى وحدة صغيرة قد ينهض بأعمال عديدة كما يستطيع كل فرد فيها تقريبا أن ينتقل الى عمل آخر اذا كلف بأن ينهض به . ولكن واجب الادارى فى المؤسسات الكبيرة أن يتفحص كل جزء من التنظيم ويحلل عملياته ويقسم العمل بحيث يخلق وحدة تضمن كفاية الأداء وسهولة العمل . ثم تصبح هذه الوحدة عاملا فى التنظيم فى المستوى الأعلى التالى ، ثم بدورها تدفع لتشكل وحدة ، وهكذا حتى تبلغ قمة الهرم التنظيمى . وبعبارة أخرى فالواجب أن يقسم عمل كل وحدة ويوزع بعناية ثم يجمع مرة أخرى بنفس العناية فى تكامل مقصود . وان تكليف كل عامل بعملية واحدة أو عدد قليل منها يكون مؤهلا للقيام بها بصفة خاصة يزيد من انتاجه ، وكذلك فان تضييق مجال مسئولية المنفذ الى الحد الذى يستطيع فيه أن يبذل أفضل العون لكل وحدة يشرف عليها يزيد من فاعليته . وهذه هى العملية التى أشار اليها كتاب سلاح الطيران على أنها

وحدة الأمر والواجب المتجانس : فلابد أن يتحمل المسئولية النهائية عن جميع الأعمال الموجهة نحو تحقيق أهداف التنظيم والرقابة عليها شخص واحد فى كل مستوى . كما تجمع وظائف التنظيم تبعا لدرجة علاقتها ببعضها(١٣) .

وحتى يكون تقسيم العمل له أثره فانه لابد أن يصاحبه التنسيق بين جهود الأفراد والجماعة بحيث ينتج عنه وحدة تدعم الروح المعنوية وكفاية الأداء والانتاجية المرتفعة . فانه لايكفى أن يقوم كل عامل بعمله جيدا ، بل لابد أن ينسق عمله مع عمل زملائه . وقد قالت مارى باركر فوليت أن العمل الأساسى فى التنظيم هو كيفية ربط الأجزاء بحيث ينتج عنها وحدة عاملة ، وبذلك نصل الى المشاركة الفعالة . وقد لوحظ منذ زمن طويل أن نتائج جهود شخصين أو أكثر يعملون كوحدة لبلوغ هدف مشترك يزيد على مجموع جهد كل منهما عندما يعمل منفردا(١٤) . ومع ذلك فقد لوحظ استثناء من هذا المبدأ فى حالة صغار الأولاد ، حيث انه من المعروف جيدا أنه فيما يتعلق بالعمل أن صبيا واحدا يساوى صبيا ، وصبيين لا يساويان الا نصف صبى ، وثلاثة صبيان لاينتجون شيئا .

وحتى نضمن تدفق الأفكار هناك نقطة فى التنظيم التنفيذى وهى : كيف يمكن الاستفادة استفادة كاملة من الأفراد وهم يعملون كأفراد وكذلك وهم يعملون كفريق(١٥) . ان تدريب الموظفين ليكونوا أعضاء نظاميين فى وحدة عاملة وفى نفس الوقت يكونون قادرين على ممارسة كل ما يستطيعون من المبادأة الشخصية يقع على عاتق الادارى والمشرفين فى التسلسل التنازلى المتدرج فى مستويات الاشراف . وقد تمسكت « مارى باركر فوليت » بأنه ينبغى ألا تؤخذ الفردية بحال على أنها جزء منفصل عن الكل ، بل ينظر اليها على أنها اضافة اليه . وبهذا المعنى فان الفردية عنصر رئيسى فى التعاون بين الموظفين ، وهذا التعاون بدوره هدف كبير للتنظيم (١٦) .

ويتصل بالمبادأة والتعاون موضوع الروح المعنوية وللتشكيل التنظيمى علاقة بها أيضا . وبذلك فان التشكيل الذى لم يدرس بعناية والذى تختلط فيه العلاقات وتطمس خطوط السلطة والمسئولية ينتج عنه سريعا اليأس

(١٣) المرجع السابق ص ٢٤ — ٢٦ .

(١٤) مارى باركر فوليت «سيكولوجية الموافقة والمشاركة» فى مجموعة هنرى ج متكاف، ل . ايرويك الادارة الديناميكية (نيويورك ١٩٤١) ص ٢١٢ .

(١٥) وليام ر . باست — تنظيم المنشأة الحديثة (نيويورك ١٩٢١) ص ١٦٦ .

(١٦) مارى باركر فوليت « الفردية فى مجتمع مخطط » فى ميتكاف وايرويك المرجع السابق ص ٢٩٥ .

بين الاداريين المرءوسين ، ثم ينتقل منهم بالضرورة الى موظفيهم • واذا كان البرنامج لايزيد على أن يكون مجرد كلمات حتى ينشط بالأفراد فان الحلقة التالية فى التقدم هى أن يقوم الأفراد بالعمل بحماسة مدفوعين بروح معنوية عالية •

واخيرا هناك موضوع القيادة وهو موضوع متسع وهام خصص له فصل تال(١٧) ويكفى فى المناقشة الحالية أن نشير الى علاقة القيادة بالتنظيم بأن نذكر أنه لا ينبغى أن يبنى التنظيم ليسير وراء قائد ، بل انه ينبغى أن تبنى عناصر القيادة فى التشكيل جميعه بحيث تظهر القيادة فى كل مستوى من التسلسل الهرمى وفى كل لجنة وكل فريق عمل • وهذا لايقلل من أهمية القيادة العليا ؛ اذ الواقع أن الرئيس التنفيذى هو المركز العصبى لأى منشأة• ولابد أن يأخذ تشكيل التنظيم فى اعتباره نطاق الاشراف الذى لا يستطيع المنفذ أن يتعدى مداه • وواجبات رئيس الولايات المتحدة الأمريكية مثال هام فى هذا الشأن(١٨) • فنطاق الاشراف هو عدد وامتداد الاتصالات المباشرة المعتادة بين الرئيس التنفيذى لمنشأة وأعوانه الرئيسيين فيها . والنص العكسى يقول ان نطاق الاشراف الفعال هو عدد العلاقات التنفيذية التى ينتج عن أى زيادة فيها التأخر والارتباك • ويمكن أن يعاون تشكيل أى منظمة على تقصير نطاق الاشراف أو التوسع فيه اذا كان ذلك مرغوبا ، ولكن اذا تعدى نطاق الاشراف نقطة معينة فانه يفرض حدودا على اتساع الحجم ويسبب التعقيد ، كما تحدد المقدرة الادارية للفرد مقدار ما يستطيع أن يدرسه بفاعلية فى وقت واحد • واذا كان من السهل أن ننتظر الكثير من الرئيس فى قمة التنظيم فان للقدرة التنفيذية حدودا أيضا .

وهذه اذن بعض المبادىء والعناصر الأساسية فى التنظم التى لابد للادارى أن يهتم بها . وهى تنطبق على كل نوع من التنظيم ، سواء أكان عاما أم خاصا ، كما أنها تطبق أيضا على العملية السياسية • والتنظيم هو عملية وصل الأجزاء المترابطة بحيث يكون لكل وظيفة أو عمل اختصاص أو علاقة بالمجموع • والتنظيم فى السياسة هو دفع الناس للعمل سويا لغرض مشترك هو كسب الانتخابات وهؤلاء الذين يقومون بالعمل يعرفون

---

(١٧) انظر الفصل الثانى والعشرين •

(١٨) مارشال أ . ديموك « المسئوليات التنفيذية : نطاق الاشراف فى الحكومة الاتحادية » مجلة جمعية تقدم الادارة (يناير ــ ١٩٣٨) ص ٢٢ ــ ٣٨ راجع أيضا الفصل الرابع من هذا الكتاب •

« بالتنظيم »(١٩) • ويبدو التنظيم فى الحكومة جميعه فى سلسلة من الخطوات المترابطة المتشابكة التى تبدأ بالناخب الذى يتقدم للحزب السياسى والهيئة التشريعية وتنتهى بالهيئتين التنفيذية والقضائية • وتنتقل الظلال من غير الرسمى الى الرسمى ، ومن الخاص الى السياسى الى العام ، ومن التشريعى الى التنفيذى ، ولكنها جميعا عملية واحدة • ومهما تكن السلطة فان التنظيم هو الوسيلة الرئيسية لتجميع جهود الأفراد لأداء عمل معين •

أسس التنظيم :

بعد دراسة العناصر المختلفة من الحجم والعمل والروح المعنوية والقيادة وأمثالها يتحدد الشكل الواقعى للتنظيم الذى تتخذه أى منشأة بالأسس التى تستند اليها فى تقسيم عملها • والأسس الثلاثة الرئيسية لمثل هذا التقسيم كما تظهر فى خرائط سلاح المهندسين هى التجميع بناء على الموقع الجغرافى أو وفقا للهدف الرئيسى (الذى قد يكون انتاج سلعة أو خدمة أو طائفة عملاء معينة) وتبعا للوظيفة • ومع أن الأساس الذى يفضله بصفة عامة خبراء الادارة الحديثة هو الأساس الوظيفى فان التشكيل التنظيمى فى أغلب الحالات يستند الى الجمع بين اثنين على الأقل من هذه الأنواع •

وفى التنظيم على الأساس المكانى (المنطقة الجغرافية — المساحة) تجمع كل ألوان النشاط التى تنهض بها مؤسسة بذاتها وتمارسها فى نطاق محدد وتنظم فى وحدة عمل أو وحدة تنسيقية تتبع مع غيرها من الوحدات الشبيهة لادارة رئيسية واحدة • ومن الأمثلة على ذلك مجموعة محلات البيع بالتجزئة والمكتبات الفرعية ومراكز الاحتياطى الاتحادى • وقد تقودنا المناقشة المستفيضة لهذا الموضوع الى مسائل المقابلة بين حقوق الاتحاد وحقوق الولاية ، والمركزية ، واللامركزية ، واعانة الحكومة الاتحادية للولايات ، والاستقلال المحلى ، وغير ذلك من الأمور التى سبق أن ناقشناها، ولكنا نحصرها هنا فى اطار أكثر تحديدا(٢٠) • والتنظيم على أساس

(١٩) اميلى نوبل بلير « كتاب مبادىء التنظيم » حرره ستيوارت لويس • مطالعات فى مبادىء الحزبية والسياسة العملية (نيويورك ١٩٢٨) ص ٣٢٧ — ٣٢٩ •

(٢٠) راجع الفصل السابع • هناك دراسات نمطية عن التقسيم حسب المناطق من وجهة نظر الادارة منها كتاب المنطقة الجغرافية والادارة — جيمس فسلر (جامعة الاباما ١٩٤٩) • واللامركزية الادارية دافيد ب • ترومان (شيكاغو ١٩٤٠) • والعوامل الاقليمية فى التخطيط القومى — مجلس تخطيط الموارد القومى (واشنطون ١٩٣٥) • والوظيفة والاقليم فى ادارة الشئون الدولية — أرثر و • ماكماهون فى حلقة دراسية عن « آفاق جديدة فى الادارة العامة » جامعة آلاباما ١٩٤٥ » •

المناطق يكسب وحدة التنظيم المكانى قدرا كبيرا من الاستقلال ، ويعيبه أن الرقابة من المركز الرئيسى قد تكون أقل من القدر اللازم بالاضافة الى اتجاه مكتب المنطقة لأن يكون محددا وضيقا فى مظهره ٠

والتنظيم ــ استنادا الى الهدف الأساسى ــ قد يبنى على أساس السلعة أو الخدمة أو عميل تتعامل معه الوحدة(٢١) ومن الأمثلة على هذا النوع من التنظيم شركة جنرال موتورز التى تقسم حسب صناعة (ماركة) السيارة وادارة عمالة الولايات المتحدة التى تتيح تبادل العمل لأى فرد ، وادارة شئون الهنود الذى تكاد يقتصر عملها على خدمة مجموعة مفردة من العملاء ٠ ويمتاز هذا النوع من التنظيم الذى اهتمت به لجنة هوفر كثيرا فى السنين الأخيرة بأنه يتيح أكبر درجة من التركيز على أهداف المنشأة ، ولكنه ــ كما هو الشأن فى التنظيم على أساس المنطقة ــ يتجه بالبرنامج الى النظرة المحدودة وبالموظفين الى أن يبلغوا تدريجيا درجة من الافتتان بأهداف عملهم تجعلهم يهملون العلاقات مع الهيئات الأخرى التى لها أهداف مشابهة ٠ ومن الممكن بالطبع فى كل نمط التنظيم على أساس المنطقة أو الهدف الرئيسى التغلب على العيوب بمجهود ادارى متعمد ، ولكن الحاجة الى مثل هذا العمل لاتتضح دائما فى الوقت المناسب أو تعالج بحزم كاف عندما تظهر ٠

ويبدى لوثر جوليك بعض ملاحظات هامة على هذا النوع من التنظيم كنتيجة لتجربته كموظف عام ذى أثر كبير فى شئون التنظيم الاتحادى خلال الحرب العالمية الثانية ٠ فقد استنتج على سبيل المثال أن النص الصريح على الأهداف وذيوع تفهمها ضمان قوى للادارة ذات الفاعلية ، وأن الانتقال من الهدف الى البرنامج هو الخطوة الهامة فى الادارة ، وأن التنسيق هو المبدأ الحركى الذى لاغنى عنه فى العمل الفعال ، وأنه يمكن أن يتحقق بدرجة أكبر من النجاح فى الهيئات التى تنظم على أساس أهداف واسعة عنه فى تلك التى تنظم على أساس هدف ضيق(٢٢) ٠

وقد برز التنظيم على أساس وظيفى « الطريقة الثالثة » ٠ نتيجة لجهود فردريك تايلور مؤسس حركة الادارة العلمية . ويؤكد هذا النمط من التنظيم التخصص فى الوظيفة أو العملية فى نطاق المؤسسة ٠ وتكون كل عملية أو نشاط كبير الأساس لادارة منفصلة وكل هذه تتكامل عن طريق

(٢١) للاطلاع على دراسة أكثر تفصيلا عن هذا النمط من التنظيم راجع « رسائل فى الادارة العلمية تحرير لوثر جوليك ، ل ٠ ايرويك (نيويورك ١٩٣٧) ص ٢١ ــ ٢٣ ٠

(٢٢) لوثر جوليك ــ تأملات ادارية من الحرب العالمية الثانية (جامعة ألاباما ١٩٤٨) ص ٧٧ ــ ٩٦ ٠

التنسيق بين موظفى الخط والمشورة فى مستويات متتابعة فى التسلسل الهرمى ٠ وفى مؤسسة كبيرة معينة يمكن مثلا فصل كل من وظائف التخطيط والمالية والهندسة والاعلان والانتاج والمبيعات وغيرها ووضع كل منها فى ادارة ٠

وكلما كبرت المؤسسة زاد الاحتمال فى استخدام مجموعات من كل هذه المبادىء فى التنظيم فى مستوى أو آخر ؛ فمثلا ادارة شئون الهنود يمكن أن تنظم على أساس وظيفى فى واشنطون وعلى أساس جغرافى فى العمل الميدانى وعلى أساس العملاء فى نشاطها فى المراكز المحلية ٠ وقد قدم وصف توضيحى لهذه المشكلة فى دراسة عن مكاتب شيكاغو الميدانية التابعة لوزارة الزراعة الاتحادية(٢٣) ٠ فمنظمة شيكاغو واحدة من أهم المراكز بالنسبة لبرامج الوزارة ويستفاد فيها من الأسس الثلاثة جميعها : السلعة والمكان والوظيفة ٠ والمشكلة هى كيفية ايجاد التجانس بينها فى محيط العمل ٠ وتتعقد العملية نتيجة للتحول التدريجى فى الاهتمام بعمل الوزارة فى العشريات القليلة الماضية من البحوث والنشاط التطويرى فيما يتعلق بالزراعة الى مدى متسع من البرامج التنفيذية ٠ ولأن أكثر من ٨٠ فى المائة من الموظفين يعملون خارج واشنطون ٠ وتحت هذه الظروف فان اختيار أفضل أنواع التنظيم يحدد حجم وأثر كثير من الصعوبات الادارية بما فى ذلك التكاليف التى تصل فى هذه الحالة الى مئات الملايين من الدولارات كل سنة ٠

أشكال التنظيم :

اذا نظرنا الى التنظيم من زاوية مختلفة بعض الشىء ـ من ناحية ما نشأ من تنظيمات مختلفة ـ يمكننا تمييز أربعة أشكال رئيسية : التنظيم الخطى أو العسكرى ، والخطى والاستشارى ، والوظيفى ، وتنظيم اللجنة ٠ والفروق بين هذه الأشكال فروق فى الدرجة تعتمد على مقدار السلطة أو الرقابة التى تخول لأفراد التنظيم المذكور ٠ وتحت هذه الأشكال الأربعة نلاحظ وجود أشكال فرعية(٢٤) ٠

وفى نموذج التنظيم الخطى يستأثر الرئيس التنفيذى بالاشراف على موظفيه وتصدر عنه جميع التعليمات وينظر اليه مرءوسوه على أنه المصدر الوحيد للسلطة ٠ ومع أن الرئيس التنفيذى كثيرا ما يتلقى المشورة من

(٢٣) ترومان المرجع السابق فصلى ٧ ، ٨ ٠
(٢٤) اندرسون وشفنتج المرجع السابق فصل ٥ ٠

الاخصائيين الا أن الأوامر لابد أن تصدر عنه · ويشار الى هذا التنظيم أيضا على أنه الطراز العسكرى حيث يكون لكل منفذ مساعد رئيس واحد أعلى منه فى التسلسل الهرمى يتصل به · وهذا الطراز أكثر الأنواع رسمية وبدائيه كذلك ومازال شائعا فى الادارات العسكرية ولكنه قليل الاستخدام فى بقية أقسام الحكومة أو قطاع الأعمال · ونظام الأقسام فى التنظيم يعتبر أحيانا كطراز فرعى من التقسيم الخطى ، ولكن التنظيم بالأقسام يشمل الآن أنواعا كثيرة بحيث أصبح بعيد الصلة بالتنظيم الخطى أكثر منه ناتجا عنه .

وفى شكل التنظيم الخطى والاستشارى نجد أن السمة المميزة فيه الوظيفة الاستشارية والتنظيم الاستشارى من الناحية النظرية البحتة هو أداة للفكر والمشورة ، وهو بهذا الوضع يكون مكملا للتنظيم الخطى الذى هو جهاز التنفيذ · ويحتكر الخط كل السلطة ، ولاتوجد سلطة للمشورة· ومع ذلك فان هذه الحالة الخالصة لاتوجد فى التطبيق أبدا كما هو موضح فى الفصل التالى ، ومن ثم فقد أدخل على النظرية تعديلات كبيرة منذ أن وضعت فى بادىء الأمر · وهناك نوع فرعى من التنظيم الخطى الاستشارى يسمى التنظيم بالأقسام لأن المنفذ الخطى الذى يتولى ادارة القسم الاقليمى يعاونه مجموعة موظفين تتكون من ممثلين لكل من أقسام المشورة المتخصصة فى الادارة الرئيسية تعالج موضوعات مثل شئون الأفراد والشئون المالية والبحوث ·

وقد شرحنا من قبل نموذج التنظيم الوظيفى السائد الآن فى قطاع الأعمال وفى القطاع الحكومى على السواء ، ويعتمد نجاح هذا النموذج أكثر من أى نوع آخر على التقسيم الفرعى لعمل المنشأة مع وضع خطوط تفصل بين مجال كل نشاط ثم توفير وسيلة التنسيق بنفس الدقة · ويأخذ التنظيم الوظيفى بمبدأ تقسيم العمل أكثر مما يأخذ به أى شكل تنظيمى آخر ويبرز التخصص وعمل الفريق · ومع أنه يشبه نمط التنظيم الخطى والاستشارى فى كثير من الأجزاء فان موظفى الخط فى جميع المستويات هم الذين يتحملون المسئولية · أما خبراء المشورة فانه بدلا من بقائهم خارج خط السلطة كلية فيما ينهضون به من عمل فانهم يدخلون فى مسار العمليات، ومن ثم تتاح لهم فرصة أفضل لتطبيق معرفتهم ·

وأخيرا يسمح نمط اللجنة فى التنظيم بالرقابة المتعددة أو المشتركة · وهو يشبه النمط الوظيفى فى أن السلطة التنفيذية لاتتركز فى موظف

واحد ، كما أنه يختلف عنه فى أنه لابد أن تكون ممارسة الرقابة مشتركة وجماعية بالنسبة لكل أعضاء اللجنة • ويستخدم هذا النمط بكثرة فى الحكومة للأغراض الادارية كما هو الشأن فى شكل اللجنة فى حكومة البلدية وفى العمليات شبه القضائية وشبه التشريعية للهيئات التنسيقية مثل لجنة التجارة بين الولايات ولجان المرافق العامة فى الولايات •

والعيب فى هذا النوع من التحليل ـ كما سبق أن لاحظنا ـ هو أنه قد يترك الانطباع بأنه توجد أنواع خالصة ، وهذا مايندر حدوثه عمليا • ومع ذلك فان هذا التحليل يساعد على توضيح السمات المميزة للبدائل التى يمكن الجمع بينها فى التطبيق كما أنه يشير باستثناء نمط اللجنـــة الذى لايجد تأييدا كبيرا فى الأغراض التنفيذية الى الخط العام للتفكير والتفضيل الذى اتسم به تطور نظرية التنظيم فى الولايات المتحدة • وكان اتجـــاه التحول من القرارات الفردية الى القرارات الجماعية ومن تظاهر فرد واحد الى عمل جماعى مرسوما بعناية واهتمام (٢٥) •

وكما هو المنتظر فان القوة فى أحد أشكال التنظيم هى الضعف فى نوع آخر(٢٦) • ويمتاز النموذج الخطى أو العسكرى بالبساطة والاستقامة، واكتمال المسئولية ، وسرعة اتخاذ القرارات ، وسهولة الضبط والاستفادة الفورية من الأفراد غير المهرة ، فى حين يعيبه مشكلات تحليل الوظائف ونقص الأفراد المتخصصين وصعوبة التنسيق والاعتماد الزائد على الرئيس والاستناد الى السلطة بدلا من الاختيار •

ونظام تقسيم العمل فى نموذج الخط والمشورة فى التنظيم هو الميزة الأساسية ، ولكن هناك أيضا فرصة للنمو الشخصى والمشـــاركة وتفويض السلطة والمسئولية وشمول تحليل العمل والعمل الجمـــاعى والمرونة • وتتلخص العيوب ببساطة فى : الخلط بين العمل التنفيذى والعمل الاستشارى وما يصحب ذلك من افتقاد التنسيق وهبوط الروح المعنوية •

والميزة الأساسية فى النمط الوظيفى فى التنظيم هى تقسيم العمل ، ولكن يضاف اليها اتاحة الفرصة للنمو الشخصى والمشاركة وتفويض الســـلطة وشمول تحليل العمل والعمل الجماعى والمرونة • والصعوبات هى أن هذا النظام معقد فى تطبيقه وتحتاج الى قدر كبير من التنسيق (وهو ما لا يتوافر

(٢٥) هــذه واحدة من النقط الرئيســية التى برزت فى دراسة عن الاتجاهات فى عمل المؤســات : ليرنت وآخرين « العمل التنفيذى » (بوسطن ١٩٥١) •

(٢٦) نسير هنا مع التحليل الوارد فى أندوسون وشفننج المرجع الســـابق الفصل السادس •

بسهولة) • وعملية الضبط فيه أكثر صعوبة منها فى النمط العسكرى ، ومن الصعب تنشئة منفذ ممتاز يتصف بالعمومية بسبب درجة التخصص المطلوبة •

وفوائد نمط اللجنة هى أنه يسهل التعاون ويبسط التنسيق ، ويساعد على استمرار السياسة ، ويستفيد من المشورة الجماعية ، ويقوم بدور تعليمى ، ويؤكد التخصص فى الوظيفة • والعيوب فيه معروفة وهى : أن نظام اللجنة يوزع المسئولية ويشجع على المساومة ويفتقر الى القيادة. ويضيع وقت أعضاء اللجنة وهو غير ملائم فى البرامج التنفيذية واستخدامه محدود فى مجال رسم السياسة أو فى الهيئات الشبه قضائية والشبه تشريعية •

وتتأيد مزايا كل نوع من التنظيم بدرجة كبيرة فى التطبيق العملى فى كل من المؤسسات العامة والخاصة . كما أن من الصحيح أيضا أنه تكاد توجد حاجة فى كل هيئة تقريبا فى الزمان والمكان المناسبين الى كل نوع من أنواع التنظيم • وأفضل تشكيل هو فى العادة تنظيم مركب ، وبذلك فان التنظيم الخطى قد يضاف اليه أعضاء مشورة فى أحد الأقسام ولجان فى قسم آخر ، وكذلك وحدة وظيفية خالصة فى قسم ثالث . كما أن تنظيما ما قد يدار عن طريق اللجنة فى مستوى القسم ويدار بأفراد الخط والوظيفة فى داخل الوحدات العاملة • وأخيرا فقد تساعد المنفذين لجان من العاملين فى المستوى الادارى ، ويستعين الرئيس التنفيذى بأعضاء مشورة مختصين(٢٧) •

مشكلات الحجم والوظيفة :

لاتكتمل أى مناقشة عن أسس التنظيم دون اشارة الى تأثير الحجم والوظيفة فى هيئة ما على ترتيباتها التنظيمية ، وبصفة خاصة عندما يتصل ذلك بالعلاقات بين المركز الرئيسى والوحدات الميدانية • وتكاد كل هيئة اتحادية تقوم بتنفيذ برنامج واحد وفى بعض الأحيان برامج متعددة فى أجزاء كثيرة من البلاد وربما من العالم • فوزارة الزراعة الأمريكية مثلا تنفذ عدة برامج من وشنطون ومن عدد من المكاتب الاقليمية تشمل أنحاء البلاد ومن مكاتب فى جميع الولايات ، وفى أكثر من ثلاثة آلاف مقاطعة ، وفى كثير من المراكز المحلية ، بالاضافة الى مكاتب فى بورتريكو وهاواى والاسكا • ولوزارة الدفاع قواعد ، كما لوزارة الخارجية سفارات ومكاتب قنصلية وهيئات مساعدة خارجية فى شتى أنحاء العالم .

(٢٧) المرجع السابق ص ١٥٦ .

كما أن الكثير من الحكومات الصغيرة تتعرض لمصاعب شبيهة ؛ فبعض من حكومات الولايات الأمريكية أكبر من بعض الدول الأوربية ، وعليها أن تشرف من عاصمتها على برامج متنوعة مثل انشاء الطرق العامة وتحصيل الضرائب وتنفيذ قانون المشروبات الروحية وتشغيل المدارس فى مستويات عديدة وتقديم التسهيلات الصحية والترويحية وكثير غير ذلك(٢٨) ، كما أن المقاطعات غالبا ماتكون كبيرة . فمقاطعة سان برنار فى كاليفورنيا وهى أكبر مقاطعات الولايات المتحدة تقدم تسهيلات الطرق والمدارس والصحة والرفاهية والترويح وغيرها فى ظروف تختلف بين الصحارى والجبال وبين القرى والمدينة التى يزيد تعدادها على ٧٠٠٠٠ مواطن . وللمناطق الحضرية ـ مثل نيويورك ومايتبعها من خمس مقاطعات شبه مستقلة ، وشيكاغو ولوس انجليس بامتدادها الجغرافى الكبير والأقسام الادارية الكثيرة التابعة لها ـ متاعب أيضا تسبب أحيانا قدرا من الحيرة من عملية التعاون لايقل عن الحال فى بعض الهيئات الاتحادية(٢٩) . وحتى المدينة متوسطة الحجم لها مشكلات متباينة ؛ لأنها وكيلة فى بعض وظائفها الادارية عن حكومة الولاية ، ولابد أن تشرف من مبنى مجلس المدينة على شبكة من العمليات نيابة عنها .

ومع أن الحجم يتفاوت فى أثره الا أنه عامل رئيسى فى التنظيم وبصفة خاصة فى علاقة الرياسة بالميدان . ولايقتصر الشأن فى الحجم على عـــدد العاملين الذين قد يتجاوز مائة الف فى جهاز معين . بل أنه يتعلق بالمساحة على أساس مقاييس القارة ، أو حتى على أساس عالمى . ومشكلة التشغيل من أماكن بعيدة مسألة شاقة فى كل الحالات ؛ اذ أنـــه بصرف النظر عن التوسع فى الاختصاص لابد أن تكون السياسة متسقة ما أمكن وفى نفس الوقت على درجة كافية من المرونة بحيث تسمح بالتكيف مع الفروق المحلية. وفوق ذلك فانه فى الحكومات الكبيرة لابـــد أن تتوافق البرامج الفردية الكثيرة بعضها مع بعض على نحو ما حتى يكون أثرها الكلى فى المجتمع المحلى على درجة من الاتساق تحقق الأهداف الكبرى للسياسة . وهذه هى الأهداف المثالية ، ولكن تحقيقها صعب فى كل الأحوال وبصفة خاصة فى مجتمع يقدر الحرية والفروق الثقافية .

(٢٨) راجع على سبيل المثال « شـــويلر جـ . والاس » اشراف الولاية على المدن فى الولايات المتحدة » (نيويورك ١٩٢٨) او كتاب علاقة الولاية المحلية (شيكاغو ١٩٤٧) نشرة مجلس حكومات الولاية .

(٢٩) راجع مثلا شارلس ميريام وآخرين « حـــكومة المنطقة الحضرية فى شيكاغو » (شيكاغو ١٩٣٣) .

وعامل آخر فى العلاقة التنظيمية هو هدف البرنامج ، ســـــواء أكان برنامجا مفردا يؤدى وظيفة واحدة مثل المحافظة على الأرض ، أم برنامجــــا متعددا يؤدى وظائف كثيرة مثل توفير الخدمات التعليمية والصحية والترفيهية والتأمين الاجتماعى وخدمات أخرى فى رياسة واحدة كما هو الشـــأن فى وزارة الصحة والتعليم والخدمات فى الحكومة الاتحادية • وأثر المسـافة هو أنه حتى فى برنامج الهدف الواحد توجد صعوبات فى الاتصالات بين المراكز الرئيسية ومكاتب الميدان ينشأ عنها سوء التفاهم بسبب هـــــذا التباعد المكانى ، وعندما يكون البرنامج متعدد الوظيفة تكون نتائج ســـوء التفاهم أشد خطورة •

وفى المساحات الشاسعة مثل الولايات المتحدة تؤثر الاختلافات الثقافية الهامة فى الادارة كذلك ، وتجعل من الصعب أن تطبق نفس القواعد والطرق فى كل مكان . وعندما يتناول برنامج أكثر من نشاط واحد تزيد بالتبعية صعوبات التنسيق • والقاعدة التى تحاول أغلب المنظمات الكبيرة أن تسير عليها هى التركيز على رسم السياسة واتخاذ القرارات فى المركز الرئيسى ، وأن يترك التصرف فى التنفيذ الى الميدان ، ولكن مثل هذه القاعدة أبسط من أن تعكس حقائق العمل فى هذا الموقف • وبالاضافة الى ذلك فان العمليات الواسعة تتعثر غالبا اذا ماحدث احتكاك بين موظفى المشـــــورة فى المركز الرئيسى والعاملين فى الميـــدان الذين يقومون بالعمليات التنفيذية بسبب التحاسد بين الجماعات المتخصصة ذات الخلفيات المتباينة •

وأخيرا فان العوامل السياسية التى لايمكن تجنبها تؤثر فى كل أجزاء هذا الخليط من العناصر المعقدة • وكثيرا ما تتابع جماعات الضغط البرامج التنفيذية حتى مستوى المكتب المحلى • ولابد أن تؤخذ المصالح السياسية المحلية فى الاعتبار لأنها تستطيع اذا كانت اتجاهاتها عدائية أن تجعل تقدم البرنامج الاتحادى بطيئا جدا . وبالاضافة الى ذلك فان تأثير عضو الشيوخ فى تعيين موظفى الميدان يؤدى غالبا أن يكون هذا الموظف أكثر ولاء لعضو الشيوخ ولوجهات نظره منه لرئيسه الادارى •

ومع أن أكبر التعقيدات فى التنسيق المكانى تحدث فى البرامج ذات الوظائف المتعددة فانه يبدو أن الحكومات الكبيرة تفضــــل نمط الشركة القابضة فى التنظيم وبصفة خاصة فى حالة الوزارات النظامية . وأحـــد الأسباب الرئيسية فى ذلك هو تمسك المنظمين الاداريين بأقل عدد ممكن من التشكيلات الادارية المنفصلة التى تتسق مع التنظيم الوظيفى • وقد

يسر الاندماج الناتج من مشكلة التنسيق والرقابة فى مستوى مكتب رئيس الجمهورية أو مكتب الحاكم (ولو أن هذا ليس مؤكدا بأى حال) ولكنه يزيد من صعوبات موظفى الوزارات الذين يحاولون ايجاد مسلك تنفيذى مشترك لبرامج الميدان التى هى على درجة من التباين لاتسمح بمعاملتها معـــاملة متشابهة ·

مراجع مختـــارة

Anderson, E.H., and G.T. Schwenning, *The Science of Production Organization* (New York 1938).

Barnard. Chester I "*Organization and Management* (Boston, 1948).

Dennison, Henry S., *Organization Engineering* (New York, 1931).

Dimock, Marshall E., *The Executive in Action*(New York, 1945), Chap. 14.

—, "The Place of Organization in Institutional Development," in C.B. Joeckel (ed.), *Current Issues in Library Administration* (Chicago, 1938).

Edelman, Murray, "Governmental Organization ànd Public Policy," *Public Administration Review*, Vol.XII (Autumn, 1952).

Fesler, James W., *Area and Administration* (University, Ala., 1949).

Frischknecht, Reed L., "The Democratization of Administration: The Farmer Committee System," *American Political Science Review*, Vol. XLVII (September, 1953).

Gaus, John M., "A Theory of Organization in Public Administration," in John M. Gaus, Leonard D. White, and Marshall E. Dimock, *The Frontiers of Public Administration* (Chicago, 1936), Chap. 5.

Gulick, Luther H., *Administrative Reflections from World War II* (University, Ala., 1948).

—, and L. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration* (New York, 1937).

Learned, E.P., and others, *Executive Action* (Boston 1951), Chap. 9.

Leighton, Alexander, *The Governing of Men* (Princeton, N.J., 1946). Pt. II.

Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1949), Pt, II..

Mayo, Elton, *Social Problems of an Industrial Civilzation* (Boston, 1945).

Mooney, James D., *The Principles of Organization* (New York, 1947).
—, and Alan C. Reiley, *Onward Industry The Principles of Organization and Their Significance to Modern Industry* (New York, 1931).
Seckler-Hudson, C. (ed.), *Processes of Organization and Management* (Washington, D.C., 1948).
Simon, Herbert A., *Administrative Behavior* (rev ed., New York, 1957).
—, and others, *Public Administration* (New York, 1950), Chap. 4-7.
Truman, Dav d B., *Administrative Decentralization* (Chicago, 1940).
Urwick, L., *The Elements of Administration* (New York, 1943).
—, *Patterns of Organization* (Manchester, England, 1946).
Warner, W. Lloyd, and J.O. Low, *The Social System of the Modern Factory* (New Haven, Conn., 1945).

٩

علاقات الخط والمشورة

يختص التنظيم بالتشكيل لأن الادارة تهتم بالعلاقات ٠ وقيام علاقات سليمة فى داخل المنشأة يعتمد الى حد كبير على نوع التنظيم الذى ينتهج ٠ ومن بين العلاقات الكثيرة التى تحدث داخل المنشأة تعتبر العلاقة بين العمل التنفيذى والعمل الاستشارى أساسا لجميع العلاقات الأخرى ٠

المشكلة :

تعرف الوحدات الخطية فى الادارة بأنها تلك التى تنهض بالعمل الأساسى للمنشأة مثل تشغيل محطة قوة فى خزان بونيفيل أو خط تجميع سيارات فى ديترويت ٠ والوحدات الاستشارية من ناحية أخرى هى تلك التى تقدم خدمات متخصصة فى مجالات القانون والمالية والأفراد والبحوث والتخطيط والعلاقات العامة — اذا اقتصرنا على أكثر أنواعها أهمية — فى كل من قطاع الأعمال والقطاع الحكومى — ومازال ماينبغى أن تكون عليه العلاقات بين هذين النوعين من النشاط موضوع جدال منذ أمد طويل الى درجة أصبح معها علماء هذا الموضوع يميلون الى الاعتقاد بأن المواءمة الصحيحة بين الخط والمشورة تشكل ناحية من أصعب مجالات الادارة ٠

وكان من الشائع القول بأن النشاط الخطى هو التنفيذى ، وأنه يحتكر السلطة والأمر ، وأن العمل الاستشارى لايتعدى النصيحة والتيسير ، ولايجوز له التعبير عن آرائه الا من خلال التنظيم الخطى ٠ ومثل هذا التمييز يعكس العقيدة العسكرية التى تتمسك بأن « الخط » له الأهمية الكبرى وتتمسك أيضا بقيام قائد واحد فى كل قيادة وباتصال كل مرءوس برئيس واحد معين ٠ ومن أجل ذلك نظر الكتاب حينئذ الى علاقات الخط والمشورة على أنها تكاد تكون فى جملتها أحد مظاهر التنظيم الرسمى ٠ وقيل ان « من الممكن وصف التنظيم الاستشارى على أنه تنظيم مخصص للتأمل والتفكير كما أن التنظيم الخطى مخصص للتنفيذ »(١) ٠ واعتقد آخرون

(١) أوليفر شيلدون : فلسفة الادارة « لندن ١٩٢٣ » ص ١٢٠ ٠

أيضا أن لفظ « وظيفة المشورة » يعتبر من مكونات التنظيم الرسمى ويقصد منها تمييز الوظيفة التى تقتصر على المشورة عن تلك التى تتضمن الحق المتدرج فى اصدار الأمر(٢) ٠

وقد حدث تغير عميق فى التفكير عن العلاقة بين الخط والمشورة منذ الوقت الذى سادت فيه هذه المعتقدات ٠ وبخاصة فى الدوائر الحكومية حيث كانت الحاجة شديدة جدا الى التغيير ٠ ويبدو أن الهوة السحيقة التى تفصل بين الوظيفتين قد طغت على فائدتهما حتى فى التنظيم العسكرى(٣) ٠ وكما حدث التعديل فى العقائد العسكرية الجامدة فى أنحاء الحكومة فقد حدثت التغيرات أيضا فى الفكر والممارسة فى منظمات الأعمال ٠ ويشرح «ليبافسكى» المفهوم الجديد قائلا : ان « المشورة والخط احداثيان لا يرتبطان بعلاقة رياسة للمشورة على الخط ، ولكنهما يعملان فى مستوى أفقى للسلطة والمسئولية ويخضعان معا للرئيس التنفيذى»(٤) ٠

فما هو سبب هذا التغيير فى الاتجاه ؟ من الطبيعى أنه مادامت السلطة قد اعتبرت فردية ومركزة أكثر منها جماعية وموزعة أن نفترض فى موظفى التنفيذ أنهم يحتكرون السلطة ٠ ولكن عندما بدأ الادراك ـ وهذا الادراك آخذ فى التزايد ـ بأن السلطة مسألة تأثير أكثر منها مسألة أمر ، فقد أصبح واضحا أن العمل التنفيذى والعمل الاستشارى يتدخلان فى عمليات من مستوى التخطيط ومستوى التيسير ـ ورغم أن كلمات « السلطة » والأمر و « الرقابة » ما زالت تستخدم الا أن مدلولاتها لا تحمل نفس التحكم الذى كانت تعنيه من قبل بسبب شيوع الاهتمام حديثا بالتعاون وعمل الفريق ٠

وسبب آخر لتغير الفكر هو تزايد الحاجة الى تقسيم أكثر دقة للعمل والتخصص ، وهذا يزيد بدوره من أهمية عمل المشورة بسبب كبر حجم مؤسسات الأعمال والمؤسسات الحكومية الحديثة ٠ اذ يصبح العمل الاستشارى فى البرامج التى تتسم بالتخصص والتنوع عنصرا لاغنى عنه فى الادارة الموحدة والمتوازنة ٠ وعلى ذلك فانه بتضاعف عدد موظفى المشورة بسبب تنوع أعمالها فان بعض هذا العمل يتداخل مع أنواع من الوظائف كان ينهض به تقليديا موظفو التنفيذ ٠ وعندما نصل الى هذا الحد فان

---

(٢) جيمس مونى ، آلان رايلى : كتاب الصناعة تتقدم (نيويورك ١٩٣١) ص ٦٣ ٠

(٣) الادارة ـ فن وعلم التنظيم والادارة تحرير ألبرت ليبافسكى (نيويورك ١٩٤٩) ص ٢٩٨ راجع أيضا الفصل الذى كتبه بعنوان « التنظيم الخطى والاستشارى » ٠

(٤) المرجع السابق ص ٣٠٧ ٠

العمل الاستشارى يصبح الى درجة ما مزيجا من النشاط المباشر وغير المباشر ويتضمن النصيحة كما يتضمن التوجيهـــات لموظفى الخط · ويندر فى التطبيق أن توجد وظيفة خالصة تقتصر على أحد النوعين ، بل الأكثر شيوعا أن تكون مزيجا مشوقا ومتعبا منهما فى أكثر الحالات ·

ولما كانت طرق التمييز القديمة بين الخط والمشورة تبـدو غير صالحة الآن فانه قد يحدث بعض الخلط فيما يتعلق بالنشاط التوجيهى والرقابى لوحدات المشورة · ويحاول بعض المنفذين تبسيط المشكلة بالقول بأن أى جماعة تصدر توجيهات تعتبر وحدة خطية · ولكن لما كانت كل من الوظائف الاستشارية والتوجيهية تكاد تشملها دائما مجموعة واحدة فان التعريفات الدقيقة أقل فائدة من تفهم العلاقات الانسانية المعقدة ، ويقول مؤلفو كتاب العمل التنفيذى : انه يبدو « أن بعض الارتباك والاحتكاك الذى يحدث بين موظفى الخط والمشورة قد نشأ لأن كلا من المجموعتين فى بحثهما عن مرشد للسلوك قد اتجه الى التعاريف أكثر من اهتمامهما بالموقف الذى كانا يعملان فيه · ولايفيد فى ذلك الدوران حول التعاريف »(٥) ·

وقد وجدت نفس هذه المجموعة من الباحثين فى أحاديثها مع المنفذين فى قطاع الأعمال عن « مشكلاتهم الانسانية » أن كلا منهم ذكر الصعوبات فى علاقة الخط والمشورة . والأسئلة التى كانت تطـــرح كثيرا هى : هل يحدث دواما أن تعمل وحدات للخط والمشورة معا كما ينبغى أن يعملا ؟ وهل ينبغى أن تكون الخدمات الاستشارية مركزية ؟ ومتى ينبغى أن تنشأ وظائف استشارية جديدة ؟ وهل ينبغى أن تشكل لجنة ادارة تضم كبار الموظفين من الخط والمشورة ؟ ومن الصعوبات التى ذكرت حـــالة موظف الخط الذى لم يطلب النصيحة أبدا من مستشار رئيس الشركة أو من أى قسم للمشورة ، وحالة رئيس قسم مشورة يحاول بسبب فرط حماسته لوظيفته أن يفرض آراءه على غيره من المديرين ثم حالة رئيس القسم الذى وافق دون اكتراث فى اجتماع على أن ينفذ ماتقرره جماعات الخط والمشورة معا ثم لم ينفذ أى شىء من ذلك وحالة موظف المشورة الذى كلفه رئيسه بأن ينقل أمرا الى مدير مصنع مرءوس ولكنه غير الأمر ، لأنه لم يوافق عليه · والمدير الذى أنشأ ادارات مشورة ولكنه استخدمها كأجهزة اشراف وما يترتب على ذلك من احتكاك فى كل مكان(٦) ·

(٥) ليرنت ، أولريخ ، بوز العمل التنفيذى (بوسطون ١٩٥١) ص ١٥٨ — ١٥٩ ·
(٦) المرجع السابق ص ٧ ، ١٥٥ ·

ونقطة أخرى تساعد على تأكيد أهمية هذا الموضوع · فهناك اتجاه فى الجامعات الى تدريب خبراء فى موضوعات مشورة محددة مثل ادارة الأفراد والمالية والقانون وغير ذلك · ومثل هذه الوظائف جزء من تشكيل كل منظمة من أى حجم ، ومن السهل اعطاء المعلومات عنها فى مناهج مترابطة فى الادارة العامة أو ادارة الأعمال · وعلى ذلك يعد عدد غير متوازن من المدربين جامعيا فى الأعمال الاستشارية ويشجعون على دخول هذا المجال ويكسبون سريعا اهتماما شديدا به ، ومن ثم فان خبراء العمل الاستشارى — شأنهم شأن أصحاب المهن بصفة عامة — يضخمون أهمية عملهم من حيث قيمته وأثره واستقلاله بما يتجاوز كثيرا التقدير العـــادل بالنسبة للموقف الادارى جميعه · وهذا لايعنى أنه ينبغى تقليـــل الاهتمـــام بالتدريب للوظائف الاستشارية ، ولكنه يعنى أنه ينبغى أن ينال العمل التنفيذى اهتماما مساويا على الأقل ، وأن يشجع النابهون من الطلبة على الالتحاق بالعمل التنفيذى مباشرة ، أو أن يستخدموا الوظيفة الاستشارية كنقطة انتقال اليه ·

ولم يوصف الخطر الكامن فى المبالغة فى الوظيفة الاستشارية بخير مما ذكر فى مقال كتبه « ويلارد ن· هوجان » بأن الانهماك فى الميزانيات وتطبيق الحدود والقيود المختلفة الأنواع «يكافىء السلبية فى الادارة العامة» والواجب أن يتحمل جهاز التنفيذ أقصى مايمكن من المسئولية عن التنسيق والتخطيط تمشيا مع « المبدأ الأساسى فى الادارة بأن يصاحب كل مسئولية وظيفية معينة سلطة مقابلة لها « ويستمر هوجان » فى القول بأنـــه يجب الا تنغمس الادارة فى تفاصيل الوظائف الاستشارية الدقيقة . « وتقـــدم لنا الخدمات المركزية وأنواع الرقابة التى تمارس عن طريق الميزانية وشئون الأفراد مثلا سيئا عن الانشطار فى التفكير التنظيمى عندما يصبح التحكم فى العمليات منفصلا عن توجيهات السياسة وتنشأ من ذلك مصـــــالح متنافسة معها »(٧) ·

وأخيرا ينبغى أن يقال ان العلاقة بين الخط والمشورة قد عولجت بطريقة مختلفة فى قطاع الأعمال عنها فى الحكومة ؛ فقد كان على وظيفة المشورة فى الصناعة أن تحارب عن وجودها بينما كان الأمر فى الحكومة على العكس من ذلك ، اذ يحظى موظفو المشورة فى بعض الأحيان بقدر كبير من السلطة من نوع غير سديد · فان شدة الحاجة الى المساءلة فى الحكومة عن طريق أجهزة

(٧) ويلارد هوجان « اتجـــاه خطر فى الحـكومة » مقال نشر فى مجلة الادارة العامة (صيف ١٩٤٦) — ٢٢٥ — ٢٢٩ ·

الرقابة المركزية مثل ادارات الميزانية ولجان الخدمة المدنية هى السبب الواضح فى أن وظيفة المشورة أصبحت بهذه القوة فى الادارة العامة ، ولكن هذا ليس مبررا كافيا ؛ اذ يمكن أن تتحقق المساءلة العامة بطرق أخرى دون مخالفة المبادىء الادارية والعلاقات الانسانية التعاونية • ومن حسن الحظ أن المشكلة فى طريق الحل بسبب مايحدث فعلا من أنه فى كل من محيطى الأعمال والحكومة يبدو نمط من التوازن بين أنشطة الخط والمشورة فى الظهور(٨) •

واذا سلمنا بأهمية العلاقة بين الخط والمشورة ، وافترضنا أنه قد حدث بعض التقدم فى كل من الحكومة وقطاع الأعمال نحو ازدياد التوافق فى هذه العلاقة ، فما هى المجالات الحساسة التى تستحق اهتماما خاصا فى هذا الفصل ؟ أولها هو التساؤل عن مكان الحد الفاصل بين العمل التنفيذى والاستشارى اذا كان ينبغى أن يوجد مثل هذا الفصل ، وثانيا هل توجد وسائل يحدث بها توافق أقوى فى العمل بين الوظيفتين ، وأخيرا فان هناك آثارا للتكامل التنفيذى والمركزية فى الحكومة .

الحدود السليمة بين الخط والمشورة :

اذا كان رسم الحد الفاصل بين وظائف الخط والمشورة هو ببساطة مسألة تحديد نوع العمل الذى ينبغى أن يسند لكل فئة بنوع من الطرق التحكمية فان المسألة تكون أبسط مما هى عليه • ولكن ليس من الممكن وجود هذا الفصل الرسمى لأن حجم وتعقيد المنظمات الحديثة جعل من الضرورى ابتكار فئات ثم فئات فرعية اذا اقتضى الأمر لتصف مختلف الخدمات التى ينهض بها موظفو المشورة • وقد زاد الاتجاه لأن يختفى أحد أنواع النشاط فى الآخر نتيجة لما حدث من انتشار فى المسميات والوحدات• كما أن السمات المشتركة لكلا النوعين من الوظائف تصبح أكثر وضوحا بينما تتزايد الصعوبة فى وصفها فى جانب أو آخر من الخط الفاصل •

وأبسط أنواع العمل الاستشارى فى قطاع الأعمال هو عمل المساعد الفرد للرئيس التنفيذى ، وقد يكون هذا الفرد سكرتيرا خاصا أو مساعدا شخصيا أو مستشارا فى ناحية ما وهو يقع عادة خارج خط السلطة • ولنفترض أن المنفذ الخطى يرى أنه يحتاج الى اثنين ، أو ربما ثلاثة ، من هؤلاء المساعدين حينئذ تبدأ العلاقة بين الخط والمشورة تتعقد لأنه اذا أمضى

---

(٨) ليبائسكى ــ المرجع السابق ص ٣٠٧ •

المنفذ الوقت المناسب الكافى فى مقابلة جميع المساعدين الثلاثة فسوف ينقص ذلك من وقت مقابلاته مع الموظفين التنفيذين الذين يتصلون به مباشرة ٠ وعلى ذلك فانه يتوقف عند هذا الحد عن الاســـــتمرار فى زيادة موظفى المشورة بمكتبه ، فاذا كانت هناك ضرورة لزيادة موظفى المشورة فانه ينشىء وحدة فى مستوى الأقسام ٠ فاذا مازاد التوسع فى المنظمة بحيث أصبحت تتطلب معونة أكبر من وظائف المشورة ، فانه ينشىء حينئذ أقساما مستقلة على أساس وظيفى لشئون الأفراد والشئون القانونية والعلاقات العامة وغيرها ولكل منها رئيس ٠

وعندما نصل الى هذه المرحلة من النمو فانه يندر أن يكون من المستطاع وصف أى وظيفة للمشورة على أنها لاتتعدى ببساطة اعطاء النصيحة واثارة تفكير المنفذ وكشف الحقائق أمامه أو المساعدة فى عملية التخطيط ؛ اذ أنه بالاضافة الى اسداء النصيحة أخذت أقسام المشورة الآن تقوم بأعمال تختلط مع أعمال التنفيذ بما فى ذلك اعطاء أوامر مباشرة فى خط السلطة ٠ فالادارة المالية تقوم بوظيفة المشورة فى ابتكار طرق أفضل فى محاسبة التكاليف ولكنها أيضا تقوم بوظيفة تنفيذ وهى امساك الدفاتر ورفض فواتير الصرف٠ كما يقوم قسم شئون الأفراد بوظيفة مشورة هى تقديم النصيحة للرئيس التنفيذى فى كيفية الارتفاع بالروح المعنوية ولكنه يدير أيضا نظام ترتيب الوظائف وتقدير الكفاية واحتياجات التأمين الاجتماعى ونظام التقــاعد . ويقدم القسم القانونى المشورة فى طريقة النهوض بالعمل فى اطار القانون وفى نفس الوقت يباشر الدعاوى أمام المحاكم ٠ كما يقدم قسم العلاقات العامة النصيحة لموظفى التنفيذ فى كيفية اسعاد العمال والمساهمين ، ولكنه فى نفس الوقت يدير حملة تتكلف آلاف الدولارات من الاعلانات عن طريق الصحف والاذاعة الصوتية والضوئيةوغير ذلك ٠

بيد أن الأمر لايقف عند أقسام المشورة الوظيفية الكبيرة ٠ اذ سرعان ما تحتاج المنشأة النامية الى مساعدة المشورة فى جميع مستويات التنفيذ فى الرياسة ، وفى الميدان فى مستوى الادارة ، وفى المستويات الأدنى ٠ وبعض من أعمال المشورة هذه تتحول لتصبح من عمل الأقسام بالطريقة التى وصفناها من قبل ، وبعضها يضم فردا أو اثنين لهما صلات أفقية بأحد موظفى التنفيذ ، وبذلك يكون لهما رئيسان : المنفذ الخطى الذى يخدمانه، والخبير فى مجال نشاطهما فى المستوى الأعلى من البرنامج ٠ ولأن الاداريين رجال عمليون فانهم يوجدون مساعدة المشورة عادة عندما يحتاجون اليهـــا

ولا يشغلون أنفسهم بنظريات التنظيم كما يمثلها الرسام فى خرائط التنظيم الرسمى ٠

ومع التوسع فى العمل الاستشارى وجدت فروق فى ممارسته بين قطاع الأعمال والحكومة ينبغى ملاحظتها ٠ فالعمل الاستشارى فى قطاع الأعمال أكثر انتشارا نسبيا فى جميع أجزاء المنشأة منه فى الحكومة حيث الاتجاه الى تركيزه فى القمة فى مكتب الرئيس الأعلى ٠ كما أن الوظيفة الاستشارية فى قطاع الأعمال ترتبط ارتباطا وثيقا بعمليات التنفيذ ، والنشاط الاستشارى فى الحكومة (وبصفة خاصة فى الحكومة الاتحادية) هو فى الأغلب نشاط منفصل ٠

ويمكن بسهولة فهم أسباب انتشار وظائف المشورة استنادا الى هذه الخلفية . فهناك فرق رئيسى بين عمل موظفى المشورة الاستشارى والعمل الذى يؤدى خدمة تتضمن قدرا معينا من المتابعة والتنفيذ ، ولكن كلا العملين يمكن أن يؤدى بالنسبة لنفس الموضوع وفى نفس الوحدة ٠ وقد ميز « ليونارد هوايت » بين الوظيفة الاستشارية الأصلية والوظيفة الاستشارية المساعدة بأن الأخيرة خدمة تسهيل ترتبط ارتباطا أوثق بتسلسل الأمر ، ولكن الفرق مرة أخرى أقرب الى طبيعة العمل المؤدى منه الى تشكيل الوحدة التى تنهض به . ويستخدم جون جاوس فقرة « خدمات المشورة الفنية المساعدة » ليصف خدمة التسهيل ٠ وقد توصل بول هولدن ، لونسبرى فيش ، هوبرت سميث بعد دراسة مستغرقة جادة لتشكيل الادارة العليا فى ٢٦ مؤسسة أعمال أمريكية الى تحديد أربعة أنواع من هيئات المشورة تشمل : الرقابة ، والخدمة ، والتنسيق ، والمشورة ، ويغلب أن تنهض وحدات تسمى رسميا وحدات مشورة بجميع هذه الوظائف الأربع فى كل من قطاع الأعمال والحكومة(٩) ٠

وكلما كبرت المنشأة وزاد التنوع فى نشاطها تنوعت وظائف المشورة فيها ، وزادت أهمية ملء الفرج بين منظمات الخط الرسمية ومنظمات المشورة الرسمية لأن كفاية المنشأة يعبر عنها غالبا بالمهارة فى توفير الأنسجة التى تربط بين أجزاء التنظيم ٠ واذا تقدمنا فى المقارنة التشريحية خطوة

---

(٩) ليونارد د . هوايت « بعض نواح عامة فى التنظيم » مقدمة فى دراسة الادارة العامة (نيويورك ١٩٣٩ ص ٤١ — ٤٣) ، جون جاوس « الوظائف الادارية العامة » عصر الخطة جزء ٣ (يناير ٣٧) ، بول هولندن — لونسبرى فيش — هوبرت سميث تنظيم ورقابة الادارة العليا (بالو التو — كاليفورنيا ١٩٤١) ٠

أخرى فان النسيج المرابط يبدو غالبا أكثر قدرة على احداث الفاعلية والنهوض بالعمل بسهولة عن التركيب العظمى الذى تستند اليه ، وهذا هو السبب فى أن وظيفة المشورة تزيد مع التوسع فى البرنامج ، وأن الكثير من الخلط ينتج عندما يسمح للنظريات والتعاريف الرسمية بأن توقف تطور وظيفة المشورة عندما تخدم هدفا مفيدا • وفى بعض الأحيان يجب أن يكون الاهتمام بالحقيقة أكثر من الاهتمام بالنظرية .

العمل الاستشارى فى مستوى المصلحة :

حتى نتفهم العمل الاستشارى فى مستوى المصلحة نسوق مثالا للتوضيح فنأخذ احدى الادارات الصغيرة فى واشنطون لأنها تمثل مئات من الأجهزة التى تعمل فى الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات والحكومات المحلية • ولرئيس هذه المصلحة ميزانية سنوية مقدارها ١٠ ملايين دولار ويستخدم فى برنامجه نحـــو ستمائة شخص . كما أن له مساعدا مسئولا عن كثير من الأعمال الادارية التفصيلية بحيث يتفرغ الرئيس للتخطيط والتنسيق عندما تظهر مشكلات خاصة وللتصرف فى أمور السياسة • وأقرب المساعدين الاستشاريين من الرئيس يسمى المساعد الادارى ، وهو مختص بالميزانيات وشئون الأفراد ومسائل التنظيم . ووظائف هذا الرجل استشارية فى جزء منها وتنفيذية فى جزء آخر . وهو يقدم المشورة لرئيسه ورؤساء الأقسام فى المصلحة فى مسائل التنظيم والاجراءات والمالية والأفراد ، ولكنه فضلا عن ذلك يقوم أيضا بتنفيذ التعديلات التنظيمية واعادة ترتيب الوظائف بناء على تعليمات من رئيس المصلحة تذاع فى جميع أجزائها وغير ذلك •

واذا ما خططت العلاقات تخطيطا سليما فانه يندر أن يحس أفراد أى جهاز بازدواج الوظائف التى ينهض بها المساعد الادارى ، أو أن يعلموا متى يحدث التحول من النشاط الاستشارى الى النشاط المساعد • ومادام المساعد الادارى يلقى تأييدا من رئيس المصلحة ، وما دامت سلطته قد اتضحت ، ومادامت علاقات التعاون فى العمل مستمرة ، فان التفرقـــة الرسمية فى الوظيفة لايهتم بها • كما أن من أهداف الادارة العليا الناجحة أن تحقق حالة من الاستقرار الطبيعى •

وهناك وظائف استشارية اضافية فى مستوى المصـــلحة هى وظائف مدير المكتب الذى يختص بالمشتريات الصغرى والنقل ووحدة الآلة الكاتبة، وكذلك قسم الاحصاء الذى يزود باستمرار رئيس المصلحة ورؤساء الأقسام بنوع البيانات التى يتطلبها نوع العمل اليومى فى هذه المصلحة ، ثم موظف

العلاقات العامة الذى يعنى بمتطلبات مكتب واشنطون ويشرف اشرافا فنيا، ولكنه ليس اشرافا مباشرا على عمل موظفى العلاقات العامة فى ثلاثة مكاتب اقليمية . وأخيرا هناك أربعة موظفين استشاريين يقدمون النصح لرؤساء الأقسام فى البرامج التنفيذية الكبرى ، وهؤلاء الأفراد خبراء فى تخصصاتهم كأن يكون أحدهم طبيبا ، والآخر باحثا اجتماعيا .

ويكاد يمثل هذا أقصى العمل الاستشارى فى مكتب واشنطون من هذه المصلحة . ومن الوظائف الاستشارية الأخرى ـ المشورة القانونية والمالية والمحاسبية ؛ والنواحى العامة فى شئون الأفراد ، وشراء السلع بالجملة وما أشبه ذلك ـ وكل هذه وظائف تنهض بها وحدات استشارية على مستوى الوزارة عن طريق علاقة تعاونية مع المصلحة ويعنى بها عادة المساعد الادارى.

والموقف شبيه بذلك فى مكاتب الميدان التابعة لهذه المصلحة الا فى أن حجم المكاتب المفردة أصغر والمساعدة الفنية أقل أيضا . وفى كل من المكاتب الاقليمية الثلاثة على سبيل المثال يكون للمدير الاقليمى مساعد ادارى ، مدير مكتب وموظفو علاقات عامة ، واحصائى . وفضلا عن ذلك ينهض المساعد الادارى بكثير من العمل التنسيقى الاستشارى ، وبذلك يجمع بين العمل التنفيذى والاستشارى فى هذا المستوى . وينهض بالعمل الاستشارى المقابل فى المكاتب المحلية المدير المحلى ، أو مساعد للمدير ، أو سكرتير المدير . ويتوقف ذلك على حجم المكتب وعبء العمل .

وعلى ذلك فوظيفة المشورة فى مصلحة عادية يتوزع فى جميع أرجاء التنظيم ولكنها تركز بين أفراد قليلين فى القاعدة حيث امكانيات العمل المباشر أكثر منها فى القمة التى يكون الاهتمام فيها بالتخطيط والتنسيق وحيث تتطور مختلف وظائف المشورة المتخصصة الى درجة كبيرة .

العمل الاستشارى فى مستوى الوزارة :

ربما كان اهتمام وزارة الزراعة فى واشنطون بوظيفة المشورة فى الادارة يرجع الى أنها بالغة الضخامة واسعة الانتشار تقوم بعمليات على درجة كبيرة من التنوع بدرجة تفوق أغلب الهيئات الحكومية الأخرى ، ولذلك فانها تقدم توضيحا هاما للتنظيم الاستشارى فى مستوى الوزارة . والجزء الأول من هذه القصة يقع فى فصلين من دراسة قام بها جاوس ، وولكوت عن هذا الجهاز الضخم ، وكذلك فى مقال كتبه پول ايلبى عنوانه « التنظيم حول

الوزير فى وزارة اتحادية كبيرة »(١٠) وقد كان أبلبى مساعدا لوزير الزراعة فى الوقت الذى قام فيه كل من جاوس وولكوت بالدراسة ، ثم أصـــبح وولكوت نفسه مســـاعدا للوزير فى الوقت الذى تمت فيه الدراســـة . والترتيب القانونى الذى تلا تحويل موظفى المشــورة سلطات كبيرة مشروح فى الفقرة التالية : « من الضرورى أن تمر أغلب الشئون التنفيذية التى توجه للوزير ان لم تكن جميعها على موظفى المشورة العامة ؛ اذ لايكفى وقت الوزير لأن يعطى عناية مناسبة لجميع أو حتى أكثر المسائل أهمية ، فهناك أوامر ومذكرات وخطابات لاحصر لها وأوراق أخرى تتطلب توقيعه ، كما أن سجلات الأقوال وتوصيات الميزانية تخضع لما يجريه من مراجعة كما تحتاج مسائل رسم السياسة والتنظيم الى عنايته ، وفوق ذلك فان هناك أعباء بالغة تفرضها متطلبات رئيس الجمهورية والمجلس النيابى والحزب السياسى وجماعات أصحاب المصالح والمنظمات والأفراد على وقت الوزير»(١١)

وتشكيل موظفى المشورة العامة فى وزارة الزراعة آنذاك شمل وكيل الوزارة ، ومساعد الوزير وأربعة مساعدين للوزير ، وعددا آخر يرأس هيئات المشورة التى تختص بالشئون المالية وشئون الأفراد وأمور أخرى ، وأخيرا عدد من الموظفين منتدبون من الهيئات التنفيذية الأخرى ويعملون من وقت لآخر بصــورة اســتشارية . وربما كان أكثر هؤلاء جميعا أهمية مساعدى الوزير الأربعة . لأنهم يحتلون مكتبه الخارجى ، وهم ألصق به فى الاتصالات اليومية من الذين يبعدون عنه . وعمل موظفى المشورة العامة هو تخفيف الضغوط عن الوزير وتقييم كل موضوع فى ضوء جميع علاقاته بالوظائف الداخلية المختلفة والسياسة العامة ، وكذلك تحديد ظروف كل حالة وتقديمها للوزير مشفوعة بتوصية عن التصرف فيها اســـتنادا الى التحليل .

ومن الطبيعى أن تتغير العلاقات فى أى تنظيم تبعا لشخصية واتجاهات الرئيس التنفيذى ، والطرق التى وصفها جاوس ، وولكوت هى تلك التى استخدمها أحد وزراء الزراعة ، ولكن الواقع أن التقاليد والمتطلبـــات فى

---

(١٠) چون م . جاوس ، ليون وولكوت كتاب الادارة العامة ووزارة الزراعة فى حكومة الولايات المتحــدة (شيكاغو ١٩٤٠) ص ٢٨٩ — ٣٧٧ . وعنوان الفصل السادس عشر هو « موظفو المشورة العامة للوزارة » والفصل السابع عشر هو « الخدمات المساعدة فى الوزارة . ومقال بول ابلبى التنظيم حول وزير فى وزارة اتحادية كبيرة » مجلة الادارة العامة عـدد (صيف ١٩٤٦) ص ٢٠٥ — ٢٢١ .

(١١) جاوس وولكوت المرجع السابق ص ٢٩٦ .

مؤسسة ما سوف تؤثر بمرور الزمن فى طرق التنظيم واجراءاته • وقد بلغ اهتمام وزارة الزراعة المستمر بوظيفة المشورة درجة فاقت فى الحقيقة ما تفكر فيه أى مؤسسة أعمال ذات حجم مقابل كما زادت على اهتمام أغلب الهيئات الحكومية الأخرى — ويرجع السبب فى هذا الى حد ما الى أن الوزارة ذات حجم كبير جدا حتى ان ميزانيتها السنوية فى الفترة التى كانت موضـــع الدراسة تراوحت بين بليون وبليون ونصف دولار ثم تجاوزت خمسة بلايين دولار فى سنة ١٩٥٧ •

وفى ظل الظروف التى وضعها جاوس ، وولكوت مارس موظفو المشورة فى وزارة الزراعة قدرا كبيرا من النفوذ • وكان مساعدو الوزير الأربعـــة قادرين فى واقع الأمر على أن يحددوا بأنفسهم طرقا معينة فى العمل • ومن المعتاد أن يقرروا من الذى ينبغى أن يقابل الوزير وأى الموضوعات لا تبدو تستأهل عنايته ويدخل فى ذلك اصدار تصريحات صحفية على لسانه • ويصل نفوذ مساعد الوزير الى أنه يستطيع تحديد وظيفة الوزارة والتقدير السليم لكل موضوع • وكان التمييز بين المشورة والخط واضحا بمدلول الواجبات والسلطة ، وكان هدف الوزارة هو الهدف الشـــائع فى تطوير نشاطها •

فهل يتبرم رؤساء الادارات من التوسع فى وظيفة المشورة كما تنهض بها سكرتيرية الوزير ؟ يبدو — رغم عدم كفاية الشواهد — أن الاعتراض قائم بدرجة أكبر على التنسيق الذى تفرضه أقسام المشورة التى تقع بين الادارات ومكتب الوزير منه على الاجراءات التى رسخت منذ زمان طويل عن المساعدين الاستشاريين للوزير ذاتـــه • وعلى ذلك فان التنسيق بين الادارات الذى ينهض به رئيس قسم ادارة الأفراد مثلا كان أكثر عقبـــة فى الطريق الى الوزير وأقوى من المصاعب التى يضعها موظفو المشورة فى مكتبه الخارجى•

وقد اتفق أيلبى فى دراسته عن وظيفة المشورة أن المطلب الأول فى رجل المشورة الممتاز هو سعة المعرفة والمقدرة — وبعبارة أخرى فلابد له أن يتصف بالعمومية وانكار الذات وحب الناس والقدرة على الاندماج السريع مع أفراد الجهاز الذى يعمل فيه عندما يكون جديدا حتى يتجنب مايتعرض له الشخص الخارجى من الغيرة ، كما يجب أن تتوافر فيه صفة معينة غير ملموسة تجمع بين سلامة النهج والحكمة •

ولابد أن يتصف موظف المشورة بالعمومية حتى يستطيع أن ينقـــل التفكير والعمل التخصصى الضيق الى معان أوسع تساعد الوزير على الاضطلاع

بوظيفة القيادة فى داخل الوزارة وباعتبــاره عضـــوا فى مجلس رئيس الجمهورية . وبالاضافة الى ذلك فانه لاينبغى أن يسمح لمدير فى ناحيـــة استشارية معينة أن يتحكم فى وظائف استشارية أخرى بل يظل كل مدير فى نطاق خبرته ولايجمع أى منهم قوة كبيرة . ومع أنه قد يعـــين رئيس لوظائف المشورة للتنسيق بينها أحيانا ـ كما حدث مثلا فى منتصـــف الخمسينيات فى مكتب البيت الأبيض ـ فانه يبدو أن أپلبى لايميل الى الأخذ بهذا فى الهيئات المدنية . واذا دعت حاجة الى هذا المنصب فى المستوى الوزارى فليس هذا الا من أجل الاتصالات العرضية بين موظفى المشورة والمواءمة بينهم ، ولكنــــه لاينشىء طبقـــة بينهم وبين الوزير . ويقول ايلبى ان هناك خطة أفضل هى السعى لاكساب موظفى المشورة « الســمة الجماعية التى يكون نهجها الأساسى هو تقوية الاتصال العرضى »(١٢) . وبالاضافة الى ذلك فانه لاينبغى ألبتة لرجل المشورة أن يغتصـــب دور رؤساء الادارات التنفيذية ، بل ان واجبه هو أن يؤلف بين نتاج عمله وعمل الادارات التنفيذية ، وعليه أن يأخذ الغث والمحدود من العمل ويرفع منه الى مستوى السياسة العامة والادارة العامة ويقوم التنظيم الاستشـــارى السليم حتى دون سلطة صريحة تسانده بهذه العملية فى التركيب فى حدود افتقاره الى السلطة مستمدا قوته من المنطق .

ومع أنه قد يبدو أن وصف الوظائف فى الدليل الادارى يحدد العلاقات بين الخط والمشورة بدرجة كبيرة من الدقة ، فان الحقيقة هى أن الأفراد الذين يشغلون هذه الوظائف الموصوفة لاينشئون تلقائيا مثل هذه العلاقات، بل الأرجح أن يقودهم فى هذا الاتجاه ادارى ماهر . ويلاحظ مؤلفو كتاب العمل التنفيذى « ان أخطر ما تتعرض له مقدرة المنفذ الادارية من اختبار يحدث فى الطريقة التى يستفيد بها من مساعدة الوظائف الاستشارية»(١٣) وهنا أيضا نجد وظيفة لاتظهر على خريطة التنظيم الرسمية ولكنها رغم ذلك وسيلة أساسية فى العمل الناجح .

مساعدة المشورة للمستوى الأعلى :

تختلف حاجة الرئيس التنفيذى المسئول عن حكومة بأكملها الى خدمات الحكومة ـ سواء أكان رئيس جمهورية أم حاكم ولاية أم رئيس مدينة ـ تبعا لحجم . تعقيد نطاق اختصاصه وتقاليد الحكم وعلاقاته مع الهيئة التشريعية

(١٢) ايلبى ـ المرجع المذكور ص ٢١١ .

(١٣) ليرنت ، أولرخ ، وبوز المرجع المذكور ص ١٥٥ .

ومع مؤهلات واتجاهات شاغل المركز • ومع ذلك وكما أوضحنا فى فصول سابقة(١٤) هناك فى واقع الأمر حاجات معينة ترتبط بطبيعتها بالمركز ذاته لابد أن تراعى على نحو ما حتى تسير الأعمال فى طريقها •

والذى يتميز به رئيس حكومة عندما نقارن بينه وبين رئيس ادارة أو وزير فى وزارة هى حاجته الى أعداد أكبر من الموظفين للقيام بالوظائف الاستشارية وذلك بسبب التنوع والزيادة فى حجم العمل الذى يتطلب التخطيط والتنسيق • والكثير من هذه الحاجة يمكن أن تتكفل بها الوزارات القائمة وتعفيه منها بانتهاج ادارة حكيمة • فمثلا المشورة القانونية يمكن أن يقدمها النائب العام فى الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية والادارة القانونية فى حكومة المدينة • والمشورة فى شئون الأفراد من لجنة الخدمة المدنية أو من أجهزة الأفراد المركزية والمشورة فى شئون المشتريات من ادارة المشتريات المركزية والرأى التنظيمى من ادارة الميزانية أو من وزارة المالية المركزية وفى حالة الحكومة الاتحادية يطلب الرأى فى الشئون الخارجية وفى الاستعداد الحربى والأمور المماثلة من الوزارات التنفيذية النظامية التى تتولى هذه الشئون •

ومع ذلك فان الرئيس التنفيذى مهما يحاول أن يستفيد من الوزارات القائمة فانه يحتاج أن يكون الى جواره موظفون للرأى والمشورة • وتتصل هذه المشورة بموضوعات رسم السياسة والاعتبارات السياسية والتوقيت والعلاقات العامة وتنسيق التنفيذ والعمل الذى ينهض به مكتبه • وعلى ذلك فمن المعتاد أن ينهض رئيس الحكومة بالاختيار من بين من أطلقنا عليهم « العموميين » ممن يمتازون بالتعليم المكتمل والخبرة بحيث يستطيعون اسداء النصيحة السليمة عن موضوعات مختلفة • أما اذا أحاط الرئيس نفسه بالمتخصصين فى كل موضوع يهتم به فانه سوف يجد نفسه مشغولا بمستشاريه بدرجة لاتترك له الا وقتا ضئيلا يتصل فيه بالعالم الخارجى • وتحقيق التوازن ورسم الخط الفاصل بين موظفى الوزارة والمستشارين المباشرين هو اختبار للمقدرة التنفيذية وهو أمر يتزايد صعوبة كلما زاد حجم الحكومة وخاصة فى مستوى الحكومة الفيدرالية •

التقسيم السليم بين موظفى الخط والمشورة :

ولو أنه يبدو أن النقاش الذى قدمناه من قبل يشير الى أن العمل التنفيذى والعمل الاستشارى لايختلفان كثيرا بعضهما عن بعض الا أنه

(١٤) راجع فصول ٤ ، ٥ ، ٦ •

لا يجوز التمادى فى هذا الاتجاه حتى نصل الى أنه لا توجد ثمة بينهما فروق تستحق الاهتمام ؛ اذ لاتؤثر كل أعمال المشورة فى وظيفة الادارة ولكن اذا حدث مثل هذا التأثير فان على موظف المشورة أن يحرص على السير فى الخطوط المرسومة وأن يقاوم الرغبة فى « التأثير فيمن حوله » ٠

ولتوضيح هذا الخطر نذكر حالة موظف مشورة يفترض أنه يشترك مع عديد من الأقسام المختلفة فى مؤسسة فى تحضير منتج للبيع(١٥) ٠ وكان هذا الشخص ميالا للتنفيذ المباشر ولايؤمن بفائدة اتبـــاع خطوط مرسومة فى عمله اذا كان يستطيع أن يتجنبها ٠ وقال عن نفسه : « ان لدى من الشجاعة والاقدام ما يجعلنى أظن أنى من طبقة رجال الادارة العليا ، وهذا هو نوع العمل الذى أحاول أن أنهض به وأخطو اليه عن هذا الطريق» والواقع أنه كان مخطئا الى درجة بعيدة فى اتجاهه وفى سلوكه لدرجة أنه عزل نفسه عن رئيس القسم الذى كان يفترض أن يتعاون معه ٠ فقد كان من طريقته مثلا أنه يعمل مع أفراد مرءوسين تابعين لأقسام أخرى دون أن يحيط رؤساءهم بما كان يفعل ٠ بينما حرص على احاطة رئيسه بما يفعل واظهر مستوى عاليا من المقدرة والانجاز ولكنه توصل الى هذه النتائج بقوة شخصيته أكثر منه نتيجة قيامه بما يتطلبه وصف وظيفته ٠ وعلى ذلك فانه قد أرضى رئيسه ولم يرض رؤساء الأقسام الأخرى الذين اعترضوا بصفة خاصــــة على أنهم لم يعلموا عن أفعال مرءوسيهم الا عن طريق نائب آخر للمدير ٠

وقد وقع موظف المشورة هذا فى الخطأ عندما أهمل فى توضيح الأمور والسير فى الخطوط المرسومة وفى ايجاد اتصالات مع الموظفين التنفيذيين المسئولين ٠ كما أخطأ رئيسه أيضا لأنه علم بما يفعله وكان ينبغى له أن يرشده . ومع أن كلا منهما جنى ثمرة مباشرة الا أن مقرر هذه الحـــادثة يلاحظ أنه « ليس من المنطقى أن ننتظر من الاخصــــائيين الفنيين الذين لاتتوافر لهم التجربة الادارية الواسعة أن يقدروا حتما أهمية تكوين فريق العمل ٠ ومع ذلك فقد كان ينتظر من كبار التنفيذيين الذين يهمهم الأمر أن يتفهموا وأن يتقدموا لاشباع هذه الحاجة دون تحطيم المبادأة والمقدرة »(١٦)٠

والعبرة المستمدة من هذه الحالة تبرز أهمية وظيفـــة التعــــليم فى الادارة :

---

(١٥) ليرنت ، أولرخ ، بوز المرجع السابق ص ١٦٤ ٠
(١٦) المرجع المذكور ص ١٦٦ — ١٦٧ ٠

« وأخيرا فان كبار المنفذين هم الذين يحددون نوع العمل الاستشارى الذى يستعينون به . فاذا استشاروا وزارات (أقساما) أخرى فى المسائل المشتركة بينها فانهم يقدمون مثلا يحتذى • واذا سألوا موظفى المشورة عما اذا كانوا تشاوروا مع الوزارات الأخرى فانهم يشجعونهم ايضا على التشاور . فسوف يهتم مرءوسهم باتباع سبيلهم (١٧) » .

ونجد الدليل على تأثير الكلمات فيما تدفع اليه من عمل • وعندما يقال انه ينبغى لموظفى المشورة أن يعملوا من خلال خطوط الاتصال ــ أى عن طريق موظف التنفيذ فى خط الســـلطة ــ فان هذا المبدأ تؤيده التجربة ولا يحتاج الى تبرير بالمغالاة فى التفرقة فى معانى الالفاظ .

مبدأ وحـــدة الأمر :

هناك مشكلة يتعرض لها كثير من الاداريين وهى كيفية تحقيق التعاون وعمل الفريق الذى يعتمد كثيرا على العلاقات غير الرسمية مع المحافظة فى نفس الوقت على سلامة علاقات تنظيمية رسمية معينة حتى لايعمل الناس للوصول الى أهداف متعارضة • وقد كان الحل التقليدى لهذه المشكلة هو تأكيد مبدأ وحدة الأمر بمعنى أنه لابد أن تكون السلطة النهائية فى أى منظمة فى كل مستوى من التسلسل الهرمى محددة بوضوح ومفهومة • الى هنا والأمور تسير فى مجراها ، ولكن عندما نناقش كنتيجة لذلك فانه لاينبغى أن يعطى أكثر من فرد واحد أوامر الى مرءوس معين وأنه لاينبغى أن يخدم أى فرد أكثر من سيد واحد وأنه لايمكن الدفـــاع الا عن التنظيم الحربى أو نمط شبيه به فاننا نجد حينئذ أن أغلب التجارب الواقعية تبعد عن هذه المعايير • وفى ظل نمط التنظيم الوظيفى الحديث حيث يلزم أن يصدر كل من موظفى الخط والمشورة التعليمات بين وقت آخر ويكون الاهتمام بالتعاون اكثر منه بالطاعة فانه لابد من تغيير الافتراضات القديمة .

والعمل الاستشارى هو الاسقاط المنطقى لمبدأ تقسيم العمل الذى يعتبر عاملا هاما فى المنظمات الكبيرة • وكلما برز العمل الاستشارى ، وكلمـــا استلزم الأمر تقسيمه تقسيمات فرعية ، زادت الهجمات على مبدأ وحدة الأمر • وعلى ذلك فان « الموقف المثالى هو ذلك الذى تتكامل فيه كل المعرفة الخاصة ومهارات أقسام المشورة وتوجه لتحدث تأثيرها فى جميع مستويات

(١٧) المرجع المذكور ص ١٦٧ .

الاشراف . مثال ذلك أن لرئيس العمال مشـــكلات فى جميع القطاعات : أقسام الهندسة وجداول العمل والرقابة والعلاقات العامة . وتوجه كل القدرات التى تملكها جماعات المشورة عن طريقه الى العمال » وتبعا لذلك فانه لامفر من أن يتلقى رئيس العمال أوامر من موظفى المشورة كما يتلقى من رؤسائه التنفيذيين المباشرين « ويعبر عن الحاجة الى تحويل المعرفة الى ممارسة بالرأى الشائع بأنه يمكن الحكم على ادارة الأفراد ذات الأثر من سلوك الموظفين خير من الاستناد الى معرفة موظفى المشورة » وعلى ذلك فالمشكلة الحقيقية « لاتتعلق بدرجة تحكم موظفى المشورة فى النشـــاط التنفيذى ولكنها مشكلة الحصول على النتائج التى تتضمن مهارات موظفى المشورة عن طريق التنظيم الخطى »(١٨) ، وبذلك فان نشاط المشورة يتناسب مع النشاط الخطى فى كثير من النقط فى المنشأة ، ولابد أن يعدل مبدأ وحدة الأمر حتى يناسب الظروف الواقعية التى تنتج .

ومع ذلك فانه لاينبغى اهمال المبدأ ، بل الأحرى أن تصاغ نتائجه وتذاع بعناية أكبر . فالادارى الخبير يعلم أنه لابد أن يتولى شخص ما الرياســة. وان التوجيه المتعدد لايكون فى أحسن حالاته الا توجيها مرتبكا وأن الخطوط الواضحة فى العلاقة والسلطة والتنظيم أمر لاغنى عنه للتعاون الناجح . والا كانت الاشارات غير واضحة وتعارضت الخطوط وتعذر سريان الاتصال السليم بين جميع أجزاء البرنامج . كمـــا لايمكن تجميع جميع العناصر الضرورية لانجاز عمل موحد فى مكان واحد . ولما كان المزاج الحديث وقد تأثر بفلسفة العلاقات الانسانية يعارض « الأمر » ، فقد يكون الحل هو الأخذ باقتراح مارى باركوفوليت وأن نستبدل بوحدة الأمر «وحدة التوجيه» التى لاتعنى أكثر من أنه لابد أن يوجد فى كل منشأة سلطة اقرار تتركز فيها كل الاتصالات ويمكن أن يحدث فيها تنسيق كامل .

تحقيق التعاون بين الخط والمشورة :

لاحظنا من قبل أن الأغلب أن يقع التعارض أكثر مما يحدث التعاون نتيجة للعلاقات بين الخط والمشورة فى كل من تنظيمات قطاع الأعمـــال والقطاع الحكومى . فنجد مثلا أن الموظفين التنفيذيين فى الحكومة الاتحادية يستاءون مما يعتبرونه تدخلا فى شئون رسم السياسة والادارة الداخلية من ديوان المحاسبة العامة وادارة الميزانية ولجنة الخدمة المدنية . ويتضح

(١٨) المرجع السابق ص ١٦٢ .

شيوع المشكلة فى الادارة الخاصة فى النص على أن « رجل التنفيذ لايتلقى النصح من مساعد استشارى للرئيس أو من ادارة مشورة[١٩] » • وهذا الاتجاه فى المقاومة الغريزية التى تتركب من خليط من التقليد والعـــادة والطقوس يعتبر نفسيا واداريا • فكيف يمكن أن نتصرف فى شأنه ؟

من الممكن أن نبالغ فى تبسيط الصعوبة والعلاج كليهما ، ورغم ذلك تبدو نقط معينة واضحة ، اذ تنشأ المشكلة النفسية عندما يؤكد الموظفون التنفيذيون أهمية عملهم وينتقصوا من أهمية عمل وحدات المشورة وهو مظهر يخلق شعورا بعدم الاطمئنان والنفور عند موظفى المشورة ونتيجة لذلك يتخذون موقف الهجوم الصريح • وعلاج هذه المشكلة هو العمل على أن يتفهم كل فريق الدور الذى لاغنى عنه من عمل الفريق الآخر وتأكيد الترابط التام بينهما •

ويقول جاوس ، وولكوت « انه ينبغى أن يتصف أفراد المشورة العامة بانكار الذات ، وألا تكون لهم أطماع بالمعنى الشخصى الضيق ، فى حين يطمعون كل الطمع فى انجاز العمل على أحسن وجه للوصـــــول الى حل المشكلات وتحقيق النتائج • ولا يطلبون لأنفسهم من السلطة غير سلطة الفكر التى تستند الى خبرتهم وفاعليتهم فى اكتساب القبول[٢٠] وتنطبق هذه العقيدة السليمة كذلك على موظفى التنفيذ وتتفق مع الفلسفة الادارية لرجال أمثال أوردواى تيد وشستر برنارد اللذين لاحظا أن السلطة تعتمد على التأثير أكثر مما تعتمد على الأمر • وفى نفس الوقت فانـــــه ليس من المحتمل أن يأخذ الاداريون بانكار الذات • كما أنه اذا كان من ســـمات الموظفين التنفيذيين فى البيئة الأمريكية الرغبة فى النجاح أو الاتصـــاف بذلك فليس من المنطق اذن أن ننتظر من موظفى المشورة أن يتصرفوا على نحو غير هذا • وبنفس المنطق فان من الممكن اذا أضفى نفس التقدير الذى يتطلع اليه الاداريون فى التنظيم الخطى على أفراد المشورة فسوف تتوقف غيرتهم وغطرستهم الزائدة • وفى هذه يبرز دور الادارة : فليس هنـــاك دافع على الانتاج أفضل من أن يربت الرئيس على ظهر المرءوس فى الوقت المناسب •

وهناك وسيلة ادارية أخرى تخفف كثيرا من موانع التعاطف بين موظفى الخط والمشورة وهى تبديل العمل وهو اجراء متبع فى المؤسسات الكبرى

(١٩) المرجع السابق ص ٧ •

(٢٠) جاوس ، ولكوت المرجع المذكور ص ٢٩٦ •

وبصفة بارزة فى شركة التليفون والتلغراف الأمريكية ؛ اذ يتنقل موظفو الخط فى وظائف المشـــورة فى المركز الرئيسى لفترة نحو ثلاث أو أربع سنين ، ثم يعودون الى الميدان لاكتساب خبرة تنفيذية أكثر • وهذا التبادل الذى قد يحدث مرات عديدة خلال الحيـــاة الوظيفية للموظفين الرئيسيين يتجه الى دعم فهم وجهة نظر الشخص الآخر والمشكلات التى يتعرض لها • وفى بعض الحالات يستمر التبادل الى درجة تؤدى الى استبقاء موظف الخط الذى حقق نجاحا بارزا فى قيامه بالعمل الاستشارى أخيرا فى مستوى كبير من وظائف المشورة •

وفى الحكومة يستخدم التنقل فى الوظائف بكثرة حاليا فى القوات المسلحة وفى الخدمة النظامية فى وزارة الخارجية وفى ادارة الغابات وغيرهما• وهذه تجربة مفيدة وبصفة خاصة خلال سنى تكوين الفرد فى مســـتهل الحياة الوظيفية وهى كذلك عامل فى تكوين نظـام المستقبل الوظيفى فى الادارة العامة • وقد أوصت لجنة هوفر الأولى بشدة بالتوسع فى هـــذا النهج فى تقريرها عن ادارة الأفراد(٢١) • والواقع أن دورات الواجب تزداد شيوعا وقد تصبح فى آخر الأمر ذات أثر أكبر فى التغلب على الاقليميـــة واتجاهات الاكتفاء الانطوائية أكثر من أى طريقة أخرى مفردة فى الادارة •

فهل توجد أى فروق متميزة بين أنمـــــاط الشخصية لموظفى الخط والمشورة ؟ ليس هناك جواب سهل على هذا السؤال ؛ فقد كان المعتقد فى يوم ما أنه توجد مثل هذه الفروق واتخذت على أنها أحد أسباب الاحتكاك الذى يحدث • وافترض فى موظف المشورة أنه شخص معتزل ومجد منطو على نفسه بينما الموظف التنفيذى حركى ونشط ومتفتح • ولكن اذا اعتبرت مثل هذه التفرقة صحيحة فى يوم ما فانه يندر أن تجد مايساندها مما عرف من حقائق • ومن الممكن أن يجتذب بعض أنواع العمل الاستشارى ــ وبصفة خاصة البحوث وتقصى الحقائق ــ النوع البحاثة من الأفراد ، ولكن حتى هذا يعتبر تعميما بغير سند قوى • فليس لأساتذة الجامعة أو بائعى وثائق التأمين أو سماسرة سباق الجياد شكل معين ، فلماذا اذن يكون شأن موظفى المشورة أو التنفيذيين غير ذلك ؟ ثم انه فى مجال العمل الاستشارى المساعد حيث تنقل أفكار أفراد المشورة الى أعمال فان هذا الافتراض يبطل تماما ،

---

(٢١) لجنة تنظيم الادارة التنفيـذية فى الحكومة • ادارة الأفراد (واشنطون ١٩٤٩) ص ٢١ « يدرك الجهاز التنفيـــذى أهمية تنقل الأفراد الأكفاء لاسيما فى المجالات الفنية والـلمية والتنفيذية من جهاز الى آخر ولكنه لا يتخذ اجراء مناسبا فيها » •

وكلما اقتربنا الى مرحلة التنفيذ حيث يكون الاقناع والتحفز عوامل لاغنى عنها زاد التشابه بين موظفي المشورة وزملائهم التنفيذيين • كما أن المقدرة على التعاون والعمل معا في اتساق مطلب مشترك بين الموظفين الاستشاريين والتنفيذيين على السواء •

ونرى في شركة كبيرة توضيحا لنوع صعب من الشخصية ؛ اذ يشغل أحد الكيمويين وظيفة استشارية ويرأس معملا للبحوث يعتبر وحدة مشورة مسئولة عن كثير من وظائف الخدمة • ولم يكن هناك مندوحة عن التعاون مع أقسام الشركة الأخرى ولكن شخصية الكيموى جعلت مثل هذا التعاون مستحيلا حتى أمكن التوصل الى العلاج(٢٢) • فقد كان الكيموى أقل اهتماما بالأفراد منه بالأشياء وخاصة بالكيميا العالية ، ومع أنه كان ينتظر أن يشاركه موظفو التنفيذ اهتمامه الا أنه كان يجهل مايهتمون به • وكانت التعليقات المعتادة من رؤساء الأقسام التي يفترض أنه يخدمها على النحو التالي : « انه لايناقش أي موضوع معنا • ولايعطينا الحق في مناقشة رأيه حيث اننا لانعلم شيئا عن الكيميا العالية » • أو « ان سماته عدائية وهو حاد المزاج يتمسك بالتفاصيل والدقة » • ووجهة نظره أن كل ما ينهض به عمل فني وأنه اذا لم تستطع الادارة أن تستفيد من عمله فانها هي الخاسرة •

وهناك في أي منظمة كبيرة أناس من هذا النوع الذي يركز على ذاته تتوافر لهم خبرة شخصية عالية ، ولكن فائدتهم كأعضاء في عمل مشترك تظل محدودة حتى يتعدل سلوكهم • ويلاحظ مقررو هذه الحالة « أنه يحدث أحيانا أن يظهر أعضاء منظمة ما عدم مبالاة بالحاجة الى اقامة علاقات على أساس شخصي وهم قد يكونون في الشركة ولكنهم لايحسون بالتبعية لها• وبدلا من شعورهم بالولاء لأي جماعة غير رسمية من الزملاء أو للمؤسسة بأجمعها يكون ولاؤهم الأساسي لأنفسهم • وقد تنقصهم المقدرة على السلوك التعاوني ••• والأغلب أن من يركزون اهتمامهم بصفة خاصة على الأشياء لايهتمون بالأفراد »(٢٣) •

ومع ذلك لايجوز افتراض أن الفرد سيظل دائما كما كان • والتحدي الذي يواجه الادارة هو أن تعدل من الشذوذ في مثل هؤلاء الناس حتى يمكن أن يعملوا مع الآخرين بطريقة أيسر • وقد استطاعت الادارة الحكيمة

(٢٢) ليرنت ، أولرخ ، بوز المرجع المذكور صفحات ١٦٢ — ١٦٣ ، ١٦٨ — ١٧١ •
(٢٣) المرجع السابق ص ١٦٢ — ١٦٣ •

العطوفة فى حالة الكيموى أن تغير من اتجاهه بادماجه فى اجتماعات المجموعة ومناقشاتها حيث تعرض وجهات النظر المتباينة ، وكذلك يتعلم الآخرون أن يعملوا معه وذلك بتأكيد أهمية مايقوم به بالنسبة لنشاط الشركة. وهذا جزء من وظيفة التدريب الكبرى فى الادارة الذى سنناقشه فى فصل تال(٢٤) .

وقد صادف أحد مؤلفى هذا الكتاب مثالا آخر عن كيفية تحقيق التعاون، وذلك فى واشنطون خلال الحرب العالمية الثانية . فقد عهد الى منظمـــة الاختيار والتعيين لادارة النقل البحرى الحربى بتخطيط وتنفيذ أحد البرامج القومية لاختيار القوى العاملة فى فترة محددة . ولما كان هناك أمور أخرى تستغرق اهتمام رئيس الهيئة فى فترة تدعو الحاجة فيها الى التعاون فانه عين رئيس أحد الأقسام التابعة له ليقوم بتنسيق الأنشطة ويشمل ذلك مايرد من عديد من الأقسام الاستشارية والتنفيذية . وبدأ هذا العمل من النظرة الأولى كأنه نقض للاجراءات التنظيمية والادارية المتفق عليهـــا لأنه أخضع رؤساء أقسام متكافئة لتوجيه واحد منهم ، وكذلك فانه وضـــع وحدات استشارية بما فى ذلك وحدات العلاقات العامة وشئون الأفراد فى مكان المشاركة المتساوية مع الوحدات التنفيذية .

فكيف يمكن تبرير مثل هذا المسلك ؟ الاجابة عن ذلك هى أن الاجراءات التعاونية هى الغذاء اليومى للادارة . فالمنفذون لايهتمون الا بالنتائج ، ولا ينظرون الى طرق العمل الا على أنها عارضة الا اذا كان من المحتمل أن ينتج عنها ضرر دائم . وفى هذا المثال زال ماكان يمكن أن يعتبر اخلالا بالمبدأ لسببين : فان الرئيس الادارى قد شارك فى تخطيط المشروع المشترك ووافق على ماحدث وأن تفويض السلطة الى رئيس القسم المذكور كان محددا ومؤقتا ، وأحيطت كل وحدة متعاونة سواء من الخط أو المشورة احاطة تامة بهذه الحقيقة . وقد ظلت السلطة مركزة فى المستوى الأعلى ، ولكنها فوضت ببساطة الى مستوى أدنى لغرض معين ولوقت محدود . وفيما يتعلق بنتيجة التجربة لوحظ مايلى :

« تبين هذه الحالة أنه غالبا مايصعب التمييز بين العمل الاستشارى والتنفيذى فيما يتعلق بما ينهض به الأفراد فعلا وأن الفرق الأساسى هو فى علاقات السلطة . فالتركيز على موقف معين عامل كبير فى التوليف . كما أنه يوضح كيف يمكن للرئيس التنفيذى أن يفوض سلطته لرئيس قسم يقع فى مستوى السلطة مع رؤساء الأقسام الأخرى لغرض معـــين ولوقت

(٢٤) انظر الفصل التاسع عشر .

محدود ويخوله التنسيق بين عمل الأقسام الأخرى • وبنفس المنطق فانه اذا كلف رئيس قسم آخر فى وقت تال بتنفيذ برنامج يتضمن عمل أقسام متجاورة فانه يمكن تفويض السلطة التنسيقية التى يختص بهـا الرئيس الأعلى اليه دون مخالفة أو أضرار » •

وقد استنتج حينئذ أنه « مادام كل فرد من نفس المستوى يفهم هذه القاعدة الأساسية فليس هناك سبب يمنع من تجنب الغيرة تماما أو يحول دون تعاون جميع رؤساء الأقسام تعاونا تاما بنفس الرغبة التى يتعاونون بها مع الرئيس الأعلى »(٢٥) •

الاستشاريون فى المستوى الأعلى وموضوع المركزية :

والموضوع الثالث الذى اخترناه للمناقشة فى أول هذا الفصل هو موضوع المركزية التى تنتج عن تركيز الخدمات الاستشارية فى قمـــة التنظيم • وقد أشرنا الى هذه المشكلة فى الفصول المخصصة لهيئات المشورة المركزية(٢٦) ومن ثم فانه رغم أهميتها فانها لاتحتاج هنا الى أكثر من ربطها بالموضوع الأساسى لهذا الفصل •

وقد أشرنا الى الفرق الرئيسى بين الاجراءات الشائعة فى مؤسســـات الأعمال والاجراءات الحكومية : فالمعتاد فى قطاع الأعمال أن تبقى هيئات المشورة فى مستوى الأقسام ، واتجهت السياسة فى كثـــير من حكومات الولايات التى أعيد تنظيمها ، وكذلك فى الحكومة الاتحادية الى تكوين تشكيل رسمى لمكتب حاكم الولاية أو رئيس الجمهورية ووضع وحدات المشورة تحت اشرافه المباشر • وهذا يظهر شخصية مكتب الرئيس التنفيذى ويضـــخم أهميتها وينقص من دور مجلس الوزراء عندما يكون هناك مجلس • وبينما الاجراءات فى قطاع الأعمال توزع السلطة وتشجع عمل الفريق فان الاجراءات فى الحكومة تركز السلطة وتهتم فيما يتعلق بنشاط المشورة بتأييد ادارة الرئيس الفرد •

وهناك بالضرورة مفارقات عن هذا النمط اذ ظهر اتجاه حـــديث فى مؤسسات الأعمال الكبرى الى تركيز وحدات التنسيق فى المستوى الأعلى من الخط ، أو من الخط والمشورة ، أو من الموظفين • ولكن ليس هذا هو نفس الشىء المتبع فى الحكومة من حيث تضخيم النشاط الاستشارى الذى ينهض به مكتب الرئيس التنفيذى • وحيث يحدث مثل هذا التضخم فى الصناعة

(٢٥) مارشال ديموك . المنفذ وهو يعمل (نيويورك ١٩٤٥) ص ١١٢ •
(٢٦) فصول ٤ ، ٥ ، ٦ •

فان النتائج تكون سيئة عادة · ويصف مؤلفو كتاب العمل التنفيذى مثل هذا الموقف فيما يلى :

فى احدى الحالات تبع قسم مشـــورة تبعية مباشرة لرئيس ما نظرا لاهتمامه الشخصى بنشاطه ، وكان هذا الرئيس يعتقد أن وضع وظيفـــة المشورة فى مستوى الرياسة تتيح لها « سلطة » أوسع كما تساعد أفراد المشورة على التوصل للنتائج · والواقع أن القيود عاقت أفراد المشورة عن تكون علاقات عمل تعاونية مع أفراد الفئـــات الأدنى الذين تتوافر لديهم البيانات الضرورية · وكما قال أحد المرءوسين التنفيذيين : « انك لاتستطيع أن تحزر ماذا يقول الواحد من هؤلاء الأشخاص الساخرين للرئيس (٢٧) »·

ولكن مثل هذه الانحرافات لاتغير من الفروق الأســـاسية بين الادارة العامة والخاصة فى النظر الى الوظيفة الاستشارية ·

فهل تبلغ المفارقات بين مؤسسات الأعمال والمؤسسات الحكومية درجة تتطلب ضرورة الأخذ بقاعدتين مختلفتين فى التنظيم بالنسبة لمكان وظيفـة المشورة العليا ؟ أو هل يكتشف أن تركيز نشاط المشورة بمكتب الرئيس التنفيذى الأعلى أمر غير مرغوب فى كل من الحالين ؟ ان كلا من لجنة براونلو ولجنة هوفر الأولى كما لوحظ فى فصل سابق قد أضافت كثيرا فى الحجم والتعقيد الى موظفى المشورة المحيطين برئيس الجمهورية · وعلى عكس الجدول الذى أثاره أبلبى من أن تعيين رئيس لموظفى المشورة فكرة سقيمة ؛ اذ ينبغى أن يتساوى جميع أفراد المشورة فى نفس المستوى فان لجنـــة هوفر قد أوصت أيضا بوظيفة لتنسيق أنشطة المشورة فى مكتب رئيس الجمهورية استنادا الى أنه « لايوجد فى الوقت الحالى مكان واحـــد فى مكتب رئيس الجمهورية يمكن أن يرجع اليه للحصول على ملخص واقعى للموضـــوعات الرئيسية التى قد تتطلب منه النظر فيها فى المستقبل القريب كما أنه لايوجد ملخص واقعى لأعمال المشورة التى أجريت عن المشكلات التى عهد بها الرئيس الى مستشـــاريه والى أجهزة المشـــورة أو الى الرؤســـــاء فى الوزارات والهيئات» (٢٨) · وقد اقترحت اللجنة لسد هذا النقص اضافة ســكرتير للمشورة وحددت هذا الموظف على أنه موظف عام مستديم لاينتظر منه أن يقدم بنفسه النصح لرئيس الجمهورية عن أى موضـــــوع يتعلق برسم

(٢٧) ليرنت ، أولرخ ، بوز ، المرجع المذكور ص ١٨١ ·

(٢٨) لجنة تنظيم الادارة الحكومية ــ الادارة العــامة للجهاز التنفيذى (واشنطون ١٩٤٩) ص ٢١ ــ ٢٣ ·

السياسة كما لاينتظر منه أن يراجع مادة أى توصية ـ بطريقة اشرافية ـ تقدم الى الرئيس من أى موظف مشورة آخر · وبعبارة أخرى فان الصورة ترسم فردا لالون له ينقل أفكار الآخرين الى رئيس الجمهورية كأنه آلة ولا يضيف أبدا تفسيراته الشخصية لما ينقله من مادة · فاذا أمكن أن يوجد مثل هذا الرجل فانه سوف يكون شخصا متميزا يختلف تماما عن مجرد الكائنات البشرية التى نقابلها دائما فى المجال الادارى ·

ويبدو من الواضح أنه عندما توغل هيئات المشورة فى المركزية فانها قد تحتاج فى الواقع الى خدمات منسق يقع فى مرتبة بينها وبين الرئيس التنفيذى · ولكن لابد لرئيس الجمهورية من الاستمرار فى التعامل المباشر على أى حال مع رؤساء هيئات المشورة التى تخـــدمه ، ومن ثم فان ذلك يستنفد من وقته جزءا أكبر مما كانت عليه الحال من قبل · وهو يصـــبح محاصرا من كل جانب بمساعدين استشاريين وسكرتيرين يكونون ما أصبح يطلق عليه «مجلس الاعداد» الذى يتزايد نفوذ أعضائه عليه · ويصبح اتخاذ القرار فى مكتب الرئيس غفلا من التوقيع ويهمل المجلس ويفتقد التعـــاون بين الوزارات ويحل محله صراع صريح أو خفى ، وكلما زادت مستويات التنظيم والتنسيق زاد التباعد بين موظفى التنفيذ والمكاتب الميدانية من المركز الرئيسى وكانت العلاقات بينهم رسمية وغير شخصية · ولتجنب مثـــل هذا الخطر ـ وهو خطر محقق ـ فالقاعدة السليمة أن يقتصر عدد مستويات التنسيق على الحد الأدنى الضرورى ·

وقد تشكك ألبرت ليبافسكى بعد أن استعرض توصيات لجنة هوفر الأولى فيما يتعلق بمكان هيئات المشورة فى الحكومة الاتحادية فى حكمة ما اقترح · وقال ان « لجنة هوفر أعطت بذلك امتيازا للاتجاه الأمريكى بعيد المدى نحو تكامل وتقوية هيئات المشورة الاتحادية · وآثار هذا الاتجاه نحو كفاية الأداء والاقتصاد فى النفقات واضحة ، ولكن هناك بعضا من الشك فى أن هذه الاجراءات ينتظر أن تهيىء لهيئات التنفيذ كل الحريات التى تحتاجها للنهوض بالوظائف العامة الحيوية بكفاية(٢٩) ·

---

(٢٩) ليبافسكى المرجع المذكور ص ٣١٦ · وقد أعرب كثير من الثقات غيره عن وجهة نظر مشابهة وكان الاهتمام البارز بمعهد بروكنجس بالاستقلال فى التنفيذ ، وذلك فى تقريره عن اعادة تنظيم الحكومة الاتحادية الذى أعد فى نفس الوقت تقريبا الذى أجريت فيه دراسة لجنة براونلو وأطلق عليه « بحث الأجهزة التنفيـــذية فى الحكومة » الكونجرس الخامس والسبعون الدورة الأولى تقرير رقم ١٢٧٥ (واشنطون ١٩٣٧) · كما قدمت وجهـة نظر شبيهة من لويس ميريام ، ل · ف فى كتابهما عن اعادة تنظيم الحكومة الاتحادية (واشنطون =

وعلى ذلك فانه من بين الجانبين المتعارضين فى موضوع الخـــدمات الاستشارية للرئيس التنفيذى الأعلى تتمسك واحدة بوجهة النظر الدستورية والقانونية التى تضع كل السلطة التنفيذية فى الشخص الجـــالس على القمة ٠ ثم يبنى حوله التشكيل الادارى جميعه وتنتقل الســـلطة فيما بين القمة والمستويات الأدنى ٠ ويركز الاهتمام على عدم تقسيم السلطة والتكامل الكامل فى نطاق التشكيل الواحد لكل وحدات التنظيم من القمة الى القاعدة ومن الخدمات الاستشارية الكبرى التى تقدم لرئيس الجمهورية ٠

وتؤكد وجهة النظر المعارضة عمل الفريق وتركز الاهتمام فى المستويات الأدنى من التنظيم على الأقسام والبرامج التنفيذية الكبرى ٠ ومن المفروض أنه فى النهوض بأى جهد ضخم لابد أن يعمل كثير من الأفراد والكثير من البرامج متطوعين ومتعاونين معا ٠ وبدلا من التركيز على الأهمية المتزايدة للرئيس الأعلى يكون الاهتمام اذن بقيادة القسم والادارة الوسطى وخلق الروح المعنوية العالية بين جميع العاملين فى المنشأة ٠ وهذا المدخل الذى يبدأ بالقاعدة متجها الى أعلى لايبحث فى الأهمية الدستورية والقـــانونية للرئيس التنفيذى الأعلى ولكنه يفترض أن سلطته هى تمييز رسمى له آثاره التطبيقية على الاستقلال الدستورى للهيئة التنفيذية فى علاقاتها مع الهيئة التشريعية فحسب ٠ ويقلل هذا المدخل الحديث من المسائل القانونية البحتة الى أدنى حد ويركز على أن تؤدى البيروقراطية الضخمة المعقدة الى نتائج ادارية ذات فاعلية كما هو الشأن فى القطاع الخاص ٠ ومن الواضح أنه لابد من التوفيق بين وجهات النظر المتباينة واستخلاص أحسن مافى كل منها لتركيب تشكيل جديد ٠ وقد أمكن الوصول الى حل لكثير من المشكلات ولكن المشكلات البـــاقية تدخل فى قلب النظرية الدستورية والادارية وممارستها ٠

= ١٩٣٩) : وفى كتاب شويلر والاس عن التقسيم الوزارى الفيدرالى نقد للنظريات والتنظيم (نيويورك ١٩٤١) ٠ وكان الخلاف على تركيز هيئات المشورة العليا هو الذى دفع أ ٠ ج ميلزباو لأن يكتب موضوعه عن « الديمقراطيـــة والتنظيم الادارى » فيما حرره مائيوس وجيمس هارث فى مقالات فى العلوم السياسية (بالتيمور ١٩٣٧) ص ٦٤ – ٧٣ كما هاجم هذه السياســـة أيضـــا دوايت والدو فى كتاب « دولة الادارة » (نيويورك ١٩٤٨) ٠ الفصل الثامن ٠

مراجع مختارة

Anderson, E.H., and A.T. Schwenning, *The Science of Production Organization* (New York, 1938). Chapter 5 emhpasizes the principles of scientific management underlying the line and staff relationship.

Appleby, Paul H., « Organizing around the Head of a Large Federal Department, » *Public Administration Review,* Vol. VI (Summer, 1946).

Bergquist, George W., «Coordinating Staffs-Are They Really Dangerous? » *Public Administration Review,* Vol. VII (Summer, 1947).

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *General Management of the Executive Branch* (Washington, D.C., 1949).

Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945), Chap. 8.

—, «The Objectives of Governmental Reorganization, "*Public Administration Review*, Vol. XI (Autumn, 1951).

—, « The Span of Control in the Federal Government, » *Advanced Management*, Vol. III (January, 1938).

Emmerich, Herbert, *Essays on Federal Reorganizatio* (University, Ala., 1950). « The Executive Office of the President: A Symposium "*Public Administration Review*, Vol. I (Winter, 1941).

Farquhar, Henry H., "The Modern Business Staff," *Advanced Management*, Vol. IV (May, 1939).

Follett, Mary Parker, *Dynamic Administration* (Henry C. Metcalf and L. Urwick, eds., New York, 1941).

Gaus, John M., "The General Administrative Staff," *Plan Age*, Vol. III (January 1937).

—, Leonard D. White, and Marshall E. Dimock, *The Frontiers of Public Administration* (Chicago, 1936), essay entitled « A Theory of Organization. »

—, and Leon O. Wolcott, *Public Administration and the United States Department of Agriculture* (Chicago, 1940), Chaps. 15, 16.

Gulick, Luther H., and L. Urwick (ed.), *Papers on the Science of Administration* (New York, 1937), Chaps. 1-3. Discussion of the principles of scientific management underlying the line and staff relationship.

Hogan, Willard N., «A Dangerous Tendency in Government,» *Public Administration Review*, Vol, VI (Summer, 1946).

Holden, Paul, Lounsbury Fish, and Hubert Smith, *Top-Management Organization and Control* (Palo Alto, Calif., 1941).

Learned, E.P., D.N. Ulrich, and D.R. Booz, *Executive Action* (Boston, 1951). Chapters 10 and 11 emphasize the importance of the line and staff relationship.

Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1949), Chap. 10. Good background reading for the line and staff controversy.

Macmahon, Arthur W., John D. Millett, and Gladys Ogden, *The Administration of Federal Work Relief* (Chicago, 1941), Chap. 11.

Morstein Marx, Fritz, *The President and His Staff Services* (Chicago, 1947).

Nelson Otto L., Jr., National Security and The General staff (Washington, D.C., 1946).

N'gro, Felix A., «Some Views of the Staff Function,» *Personnel Administration*, Vol. X (November, 1947).

Pearson, Norman N., "A General Administrative Staff to the President," *Public Administration Review*, Vol. IV (Spring, 1944).

Presidents' Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937).

Sampson, R.C., *The Staff Role in Management: Its Creative Uses* (New York, 1955). Gearing specialist and operational activities.

Simon, Herbert A., «Decision-Making and Administrative Organization,» *Public Administration Review*, Vol. IV (Winter, 1944).

Smith, Edgar W., «Executive Responsibility,» *Advanced Management*, Vol. III (January, 1938).

—, «Relationship of Organization to Management,» *Administrative Management* (Washinqton, D.C., 1938). Concerns the United States Department of Agriculture.

Stahl, O. Glenn, «Straight Talk about Label Thinking,» *Public Administration Review*, Vol. VI (Autumn, 1946).

Stone, Donald C., «Notes on the Government Executive; His Role and His Methods,» in a symposium, *New Horizons in Public Administration* (University, Ala. 1945).

Waldo, Dwight, *The Administrative State* (New York, 1948), Chap. 8.

Wallace Schuyler C., *Federal Departmentalization* (New York, 1941).

١٠

الـــوزارات والهيـــئات

هناك عدد من الأمور تتعرض فيها الادارة العامة لمشكلات تنظيميـــة لاتتعرض لها المنشآت الخاصة فى المعتاد ، رغم تقاسمهما لسمات مشتركة؛ فنجد أولا ـ كما لاحظنا من قبل ـ أنه غالبا ما يكون من الصعب وضـــع خط يفصل بوضوح بين المسئولية التشريعية والمسئولية التنفيذية ، وأنه حيث توضع المسئولية عن التنظيم واعادة التنظيم يفتقر الرئيس التنفيذى والوزراء الى السلطة اللازمة للبت فى مثل هذه الموضوعات بنفس الحرية التى يتمتع بها المديرون فى قطاع الصناعة ٠

وفضلا عن ذلك فانه ـ بسبب الكثرة الحالية للوظائف الحكوميـــة وتنوعها تنوعا شديدا ـ من الصعب تقسيم عمل الحكومة تقسيما منطقيـا يتمشى مع التقسيم الى الوزارات والهيئات الكبرى ؛ اذ من المنتظر أن يحدث التداخل بين الوزارات والهيئات ، وحتى بين المصالح التى تتكون منهـــا ٠ والأغلب أن تحدث نفس الصعوبة فى تنسيق المنشآت الكبرى التى يتكون منها التنظيم فى آخر الأمر ، سواء أكان تنسيقا داخليا بسبب كبر الحجم أم فيما بينها ٠

وتنظيم الوزارات مشكلة تجابه الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات بصفة خاصة ، ولكنها توجد كذلك فى مستويات أخرى بما فى ذلك مستوى المدينة والمستوى الدولى ٠ كما أن التقسيم الى وزارات هو التطوير الطبيعى للحاجة الى تقسيم العمل فى الادارة ويصبح هذا التقسيم ملحا عندما تتكاثر الوظائف وتتضاعف مرات ومرات كما هو الشأن فى الحكومة الحـــديثة ، وبصفة خاصة الحكومة الاتحادية ٠ ولايمكن مقارنة المنشأة الخاصة باستثناء أضخم المنشآت (مثل ديبونت) ـ من حيث تنوع عملياتها وبرامجها حتى مع حكومة مدينة متوسطة الحجم ـ مدينة تعدادها ٢٠٠٫٠٠٠ نسمة مثلا ٠٠ وعلى ذلك فتنظيم الوزارات مسألة تتميز بها الادارة العامة ٠

النمو العشوائى للوزارات :

عندما يصبح عمل ومسئوليات حكومة ما على درجة من الضخامة تحتم تقسيمها فانه يجب تقسيم هذه الأعمال والمسئوليات بين الأفراد مع الربط بين الذين ينهضون بوظائف متشابهة فى مجموعات متجانسة نوعا . وكلما زاد حجم المنشأة لزم أن تقسم كل جماعة لتشكل مجموعات أصغر يرأس كل منها رئيس فرد . وتشكل تدريجيا الجماعات أو سلسلة من الجماعات التى ترتبط الى حد ما فى نوع العمل قسما . ولكن الأقسام وبصفة خاصة فى الحكومة تكبر أيضا باضافة واجبات تفرض عليها من الخارج ويكون النمو فى هذه الحالة غير منطقى ؛ اذ يضاف برنامج هنا وآخر هناك فى هيكل التشكيل الحكومى القائم نتيجة لمناورات جماعات الضغط السياسى، فى حين لايوجد لمثل هذه البرامج مكان منطقى تحتله . وهناك مثال تجدر الاشارة اليه ؛ وهو وضع ادارة الصحة العامة للولايات المتحدة على مدى سنين عديدة فى وزارة الخزانة .

وعندما تنمو الوزارات نتيجـــة لتوالد خـلاياها ، وكذلك عن طريق التكاثر ، فانها تنحاز الى ناحية فتستولى بعض الوظائف على أغلب اهتمام الرئيس فى حين يهمل البعض الآخر . ويخضع بعضها لرقابة شديدة ، ويكاد يكون البعض الآخر مستقلا فى نطاق تشكيل الوزارة . حتى المسميات التى تتخذ لتحديد الأقسام الفرعية المختلفة فى الوزارة تختلط ؛ فنجد مثلا وحدة فى مستوى مصلحة يطلق عليها : مصلحة ، وقسم ، وتنظيم ، وجهاز أو ادارة ، ووحدات مرءوسة يطلق عليها : فروع ، وتقسيمات ، ووحدات ، وما أشبه ذلك .

والى جانب الوزارات التنفيذية النظامية ظهر عدد كبير من هيئات شبه مختلطة تشمل العديد من أنواع التنظيم المختلفة بصفة خاصة فى واشنطون، ولكنها توجد كذلك فى مستوى الولاية والمدينة . والكثير من هذه الهيئات عبارة عن وحدات صغيرة مثل لجنة الفنون الجميلة ، أو لجنة دعاوى الهنود التى أنشئت لغرض محدود ، فى حين أن لجانا أخرى مثل اللجان الرقابية والمؤسسات الحكومية بصفة خاصة وغيرها تشكل فئة مستقلة . كما أن هناك أشكالا أخرى لاتعدو أن تكون وزارات تحت اسم آخر مثل اسم ادارة أو هيئة . ومع أن مجال نشاط هذه الهيئات أكثر تحديدا فى المعتاد عن الوزارات المعروفة الا أنها قد تكون أكبر من حيث الحجم والنفوذ كما هو الشأن فى هيئة الاسكان والتمويل الداخلى أو ادارة المحاربين القدماء اذا

ماقورنت بوزارة العمل . ولايحظى رؤساء هذه الأجهزة بمكانة الوزير ، ولكن كما لوحظ فى فصل سابق (١) فانهم غالبا مايشتركون فى اجتماعات مجلس الوزراء ويتمتعون بكثير من مزايا عضو المجلس .

وعندما تجتاح الحكومة موجة تحمس لاعادة التنظيم ــ كما يحدث بصفة دورية على جميع مستويات الحكومة وبصفة خاصة فى واشنطون ــ تجرى دراسة مكونات مختلف الوزارات والهيئات ، وتبوب بمعرفة الخبراء ، وتبذل الجهود فى اعادة ترتيبها بحيث ينتج عنها تجمعات أكثر اتساقا . وقد برز نقل ادارة الطفولة سنة ١٩٤٦ مثلا من ناحية النظرية التنظيمية الى ماكان يعرف وقتئذ بهيئة الضمان الاتحادية استنادا الى هذا الأساس . ولم يكن لتبعية ادارة الطفولة الطويلة لوزارة العمل وكونها جزءا من مكوناتها من أثر ، الا أن جعل النقل عملية شاقة ولكنها مع ذلك ضرورية من وجهة نظر اعادة التنظيم . وكذلك لما أصبحت هيئة الضمان الاتحادية ذاتها كبيرة جدا نتيجة تجمعات أخرى أعيد تسمية المجموعة بأكملها فى سنة ١٩٥٣ باسم وزارة الصحة والتعليم والرفاهية ومنحت مكانة الوزارة باعتبارها وزارة نظامية .

أما فى الولايات فان اتساع الوزارات والهيئات حتى فى هذه الأيام قد يكون أسوأ منه فى واشنطون . وقد أخذت لجان اعادة التنظيم تعمل هناك أيضا ، وكان ما أوصت به ــ بصفة عامة ــ أن يكون عدد الوزارات الكبرى المعتاد مابين ١٥ ، ٢٠ وزارة وعدد الادارات المنفصلة أو الملحقة واللجــــان مابين ٢٠ ، ٤٠ ، كما يقترح عادة أن تلحق معظم المجالس واللجان بعدد من الوزارات الكبرى حتى ترعاها داخليا على الأقل . وعلى سبيل المثال أوصى خبراء اعادة التنظيم فى أريزونا بأن يخفض عدد الوحدات التنظيمية المستقلة من ١١٥ الى ١٥ وزارة ، ويلحق بها ٣٨ مجلسا وهيئتان مستقلتان ، ويساعد هذا التجمع على توضيح اختصاصات الوزير فى الوزارة ، كما ييسر عليه التوفيق والتوقيت بين كل نواحى برنامجه .

والوزارات التنفيذية فى الحكومة الاتحادية حاليا هى وزارات : الخارجية، والخزانة ، والدفاع ، والعدل ، والبريد ، والداخلية ، والزراعة ، والتجارة ، والعمل ، والصحة ، والتعليم ، والرفاهية ، مرتبة حسب تواريخ انشائهـــا فيما عدا وزارة الدفاع التى تعتبر حديثة نسبيا ، ولكنها تشـــمل وزارتين تسبقانها كثيرا فى القدم هما الحرب والبحرية بالاضافة الى القوات الجوية .

(١) انظر الفصل الخامس .

وهذه المكونات الثلاثة المرءوسة فى وزارة الحرب مازال يطلق عليها وزارات ويرأس كل منها وزير ، ولكنه لايحظى منذ سنة ١٩٤٩ بمكانة الوزير . ويوجد بالاضافة الى الوزارات النظامية ٦٤ هيئة متنوعة ، من بينهـــا ٣٣ يتطلب القانون أن تكون صلتها مباشرة برئيس الجمهورية (والبعض يتصل كذلك بالكونجرس مباشرة) والأخريات ذات طبيعة لاتسمح لها بأن تنطوى تحت أى من الوزارات القائمة . وربما تصبح في وقت ما بعض من الهيئات الكبرى من هذه المجموعة المتنوعة وزارات مستقلة .

وفى الولايات التى أعيد تنظيمها تنهض الوزارات المعتادة بالتعليم العام، والطرق العامة ، والزراعة ، والعمل (فى حالة الولايات الصناعية الكبيرة)، والرفاهية العامة ، والموارد الطبيعية ، ورقابة المشروبات الروحية ، والمركبات ذات المحركات ، وأمثالها . كما أن هناك ادارات مشورة تشمل مجـــالات مثل : ادارة الأفراد ، والادارة المالية . وأنشىء فى بعض الحـــالات وزارة للادارة كهيئة مشورة مركزية للنهوض بما سمى بالخدمات المساعدة بطريقة تيسر التوجيه الشامل والتنسيق فى قيام الحـــاكم بادارة الولاية . ففى سنة ١٩٤٧ مثلا انضمت كل الخدمات المساعدة مثل : المحاسبة والميزانية، وهندسة المبانى وادارتها ، والرقابة الآلية ، والخدمة المكتبية ، والمشتريات، فى وزارة للادارة فى ميشجان ، واستثنى منها ادارة شئون الأفراد التى ظلت هيئة منفصلة . وقد عمل وزير الادارة أيضا سكرتيرا للمجلس الادارى ــ الذى هو مجموعة تتكون من الحاكم ومساعد الحاكم وستة من رؤســـاء المصالح المنتخبين يعملون كنوع من مجلس وزراء يساعد الحاكم .

وقد درست لجنة هوڤر الأولى نتائج النمو العشوائى للوزارات والهيئات فى الحكومة الاتحادية وقررت أنها لم تستطع أن تجد معنى مشتركا للوظائف والتنظيم ، أو حتى لهدف وزارة تنفيذية فى واشنطون(٢) . ولكنها لاحظت توسعا فى نمطين شائعين من التشكيل : فهناك من ناحية الوزارة «المتكاملة» التى تترابط فيها كل الوحدات على نحوما ، والتى يتمتع فيها الوزير بسلطة جوهرية كما هو الشأن فى وزارة البريد وادارة المحاربين القدماء ، وهناك من ناحية أخرى نوع « الشركة القابضة » من الوزارة التى قد ترتبط وحداتها ارتباطا بسيطا بعضها ببعض وتكون مسئولية الرئيس فيها مقصورة على التنسيق كماهى الحال فى هيئة الاسكان والتمويل الداخلى ، أو على الاشراف كما هو الشأن فى وزارة الداخلية .

(٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى للحكومة ــ تقرير شعبة البحث عن ادارة الوزارة (واشنجتون ١٩٤٩) ص ٢٣ ــ ٣٧ .

كما وجدت شعبة البحث فى لجنة هوفر أيضا أن أغلب الوزارات قد تعرضت للمصاعب نتيجة للقصور الشخصى للرؤســـاء أنفسهم بحيث لم يستطع الرئيس فى أغلب الحالات أن يكون قوة ايجابية فى سير الادارة فى الهيئة التى يرأسها ، فقد كانت سلطته مقصورة على تعيين وفصل الموظفين الرئيسيين ووجدت أيضا أن نمط الشركة القابضة فى تنظيم الوزارة عرف على وجه الخصوص بعدم المرونة فى التنظيم وأضر به استقـــلال الادارات المكونة له ٠

ومع ذلك فان من أسوأ السمات فى نظام الوزارات هو ماتتعرض له ادارتها من افتقار الوزير الى تأييد الكونجرس المستمر له ولسياسته فى مواجهة رؤساء المصالح الذين يشغلون الوظيفة فى أغلب الأحيان لمدد أطول، ويجدون تأييدا من الكونجرس يستطيعون الاستناد اليه عند الحاجة ٠ وقد ذكرت شعبة البحث من لجنة هوفر أن افتقاد الوزير للمساندة ينشأ الى حد كبير من عدم وجود جماعة حقيقية من أصحاب المصالح تؤيده ٠ فعندما يحظى جهاز مثل وزارة الزراعة بمساندة مستمرة من جماعة معينة يخدمها يستطيع الوزير حينئذ أن يجد سندا لآرائه ، فى حين أنه اذا تكون الجهاز من وحدات على درجة من الاستقلال ولكل منها جماعة تسندها كما هو الشأن فى وزارة الداخلية فان مساندة جماعات أصحاب المصالح تتركز حول مستوى المصلحة من الوزارة وليس فى مستوى القمة ٠ وعلى ذلك فانه فى حالة أى نزاع بين الوزير ورئيس المصلحة يكون من المحتمل أن ترجح كفــة الأخير بسبب مايحظى به من مساندة وعلاقات أقوى مع الأعضاء ذوى النفوذ فى الكونجرس ٠ ونتيجة ذلك أنه لامندوحة للوزير من أن يعتمد على علاقتــــه برئيس الجمهورية (الذى يتمتع بمكانة سياسية حقيقية) فى أى نفوذ يمارسه ٠ فاذا كانت هذه العلاقة وثيقة فان نفوذ الوزير يكون كبيرا ولايقتصر شأنه على وزارته ، بل انه يشمل كذلك علاقاته بالهيئات العامة الأخرى ٠

ارشادات لتنظيم الوزارات :

حاولت مجموعات البحث التى كونتها لجنة هوفر أن تحلل هدف وتنظيم الادارة فى الوزارة(٣) فالمسئولية الأســـاسية للوزير تنحصر فى ناحيتين الأولى سياسية والثانية ادارية ٠ وهو فى المجال السياسى مستشار الرئيس فى شئون التشريع الذى تقترحه الوزارة أو الذى يقـــدم الى الرئيس من

(٣) المرجع المذكور ص ٣٨ — ٥٦ ٠

المصادر الخارجية ويتصل بعملها • وواجب الوزير بالنسبة لوزارته أن يضفى على عملياتها وجهة نظر سياسية معينة بحيث يخلق اتجاها سياسيا فى شئون وزارته ولايعنى هذا أن يكون الوزير حزبيا بالمعنى الضيق لهذه الكلمة ، بل الأحرى أن يعكس اتجاهه السياسى عقائد الادارة التى تتولى الحكم فى شئون السياسة العامة المتصلة بمجال وغايات ووسائل النشاط الحكومى •

وفى مجال المسئوليات الادارية يعتبر الوزير مساعدا للرئيس ، كما أنه القائد الادارى للجهاز الذى يتولى شئونه • ومركزه فى وزارته باعتباره وزيرا يشبه بعض الشىء مركز الرئيس باعتباره رئيسا للهيئة التنفيذية جميعها • وواجب الوزير أن يعرف شيئا عن عمل وزارته (وليس ذلك من الأمور السهلة دائما) ، وكذلك عن العمليات الادارية وطرائقها الفنية • ولابد أن يكون البرنامج الذى يتولى تنفيذه قد حظى بالاهتمام من قبـــل ومسئوليته أن يضفى عليه اتجاها الى الوحدة والهدف المشترك ، وليس هناك فيما ترى شعبة البحث تحديا اداريا أكبر من هذا • ومما يساعد على ذلك بطبيعة الحال أن يستند تشكيل الوزارة الى عناصر تماسك واضحة المعالم كما هو الشأن عندما يكون عمل الادارات المختلفة مترابطا كأن تخدم عميلا مشتركا أو يكون هناك اشتراك فى المهنة أو فى العملية الادارية •

وبالنسبة للتوظيف يحتاج الوزير أن يعاونه عدد من المساعدين يعملون كأنهم امتداد لشخصيته : وكيل للوزارة ، ومساعدون للوزير ، ومساعدون اداريون من أنواع عديدة • كما أنه فى حاجة الى الاخصائيين الاستشاريين بما فى ذلك مستشار قانونى وموظف يتولى الادارة الداخلية وشخص يدير برنامج العلاقات العامة وادارى لشئون الأفراد(٤) • وفىالوزارات الكبيرة يكون لكل من هؤلاء الموظفين مساعدون يتوقف عددهم على مدى مسئولية الوزير ودرجة تعقيدها •

وقد تمكنت شعبة البحث فى لجنة هوفر بعد أن حللت المشكلة ودرست الحاجة الى التحسين من وضع توصيات محددة(٥) • فاهتمت أولا بأن تعتبر الوزارات التنفيذية النظامية هى الوحدات التنظيمية الكبرى فى التشكيل الادارى للجهاز التنفيذى فيما يلى الرياسة ورأت ألا يشجع انشاء هيئات

---

(٤) لدراسة هؤلاء المساعدين العايدين راجع كتاب « الاداريون فى الحكومة الاتحادية » تأليف آرثر ماكماهون ، جون مليت (نيويورك ١٩٣٩) •

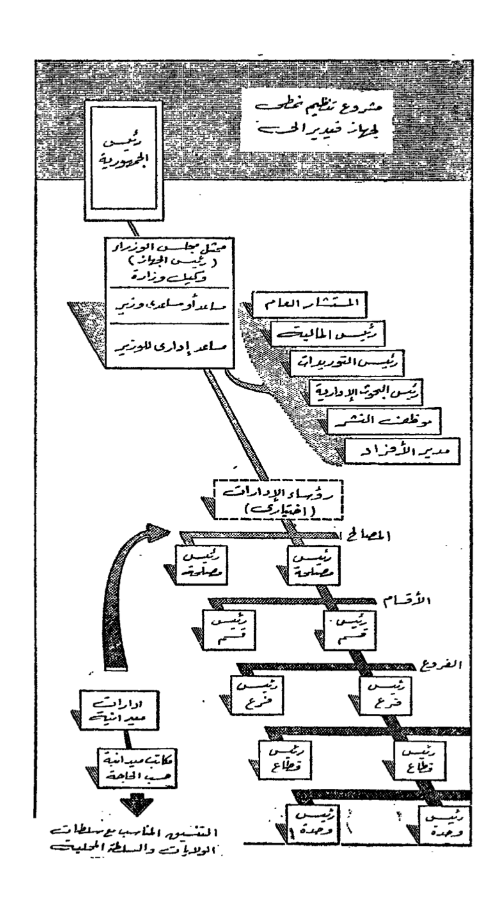
(٥) تقرير شعبة البحث عن الادارة الوزارية ص ١ — ٢٠ •

ادارية خاصة خارج نطاق الوزارات التنفيذية ، وأن يستند تشكيل الوزارات داتها الى مجموعات من المناشط المترابطة الواضحة التحديد · كما رأت أن نمط الشركة القابضة فى تنظيم الوزارات رغم أنه مازال ضرورة فى بعض الحالات الا أنه ينبغى الغاؤه حيثما كان ذلك ممكنا ·

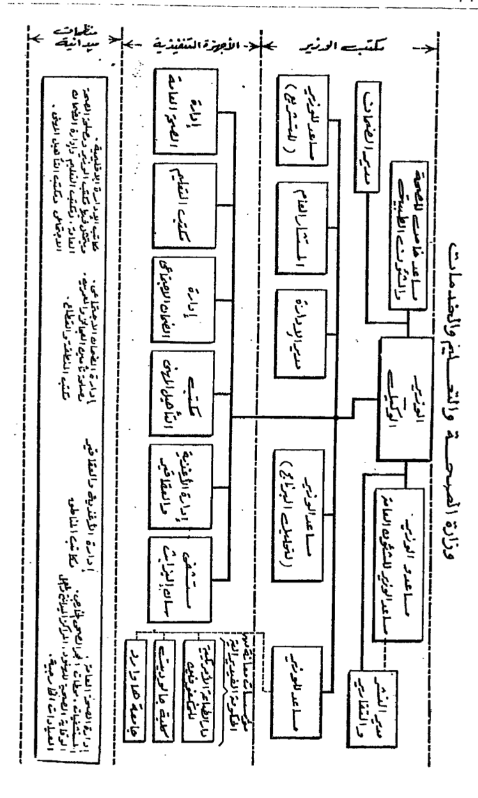
وينبغى بعد ذلك أن يمنح رؤساء المصالح من الســـلطة ما يتكافأ مع المسئولية التى يتحملونها ، وأن تكون لهم حرية عامـــة فى اختيار التنظيم التنفيذى فى أجهزتهم ويشمل ذلك تحديد واجبات أفراد الادارة العليا · وفى الأمور المالية ينبغى أن يكون للوزراء الاختيار الكامل فى التصرف فى ميزانياتهم مادامو يرتبطون بالوسائل التنظيمية فى أداء العمل ، ولكن لاينبغى التوسع فى مثل هذا الاختيار لحد السماح بالصرف لأى غرض اذ أن هذه السلطة تختص بها ادارة الميزانية ورئيس الجمهورية والكونجرس · وفيما يتعلق بتعيينات الأفراد فانه ينبغى أن تبقى ســـــلطة تعيين وكلاء الوزارات ومساعدى الوزراء من اختصاص الرئيس بعد موافقـــة مجلس الشيوخ على أن يترك للوزارة المختصين الاختيار الفعلى من بين المرشحين ، وكذلك الحرية أيضا فى تعيين كل الموظفين التنفيذيين المرءوسين مثـــل رؤساء المصالح وبقية موظفى المشورة والادارة العليا ، ويكون ذلك بالضرورة وفق قواعد الخدمة المدنية الملائمة لكل حالة ·

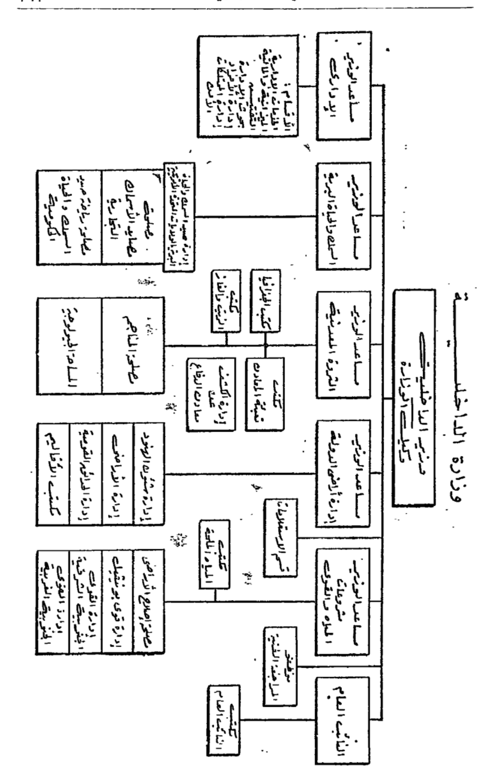
ثم أوصت بعد ذلك بتأييد الاجراء الشائع الذى يجعل وكيل الوزارة ممثل الادارة العليا فى الوزارة · ولكن ينبغى توفير المعاونة المستمرة التى يقدمها مساعد ادارى من الموظفين الدائمين يكون هو الرئيس الادارى فى الوزارة · كما ينبغى أن يكون هناك على الأقل ثلاثة مســـاعدين للوزير فى كل وزارة تبلغ مرتباتهم المستوى الذى يجتذب النوع الممتاز من الأفراد ، ويحتفظ بهم فى هـــذه الوظائف الرئيسية · وعلى الوزير أن يعتنى عناية متزايدة باتصاله بالهيئة التشريعية فى محاولته أن يجعـــل نفوذه فى الكونجرس أكثر اتساقا مع نفوذ رؤساء المصالح التابعين له ·

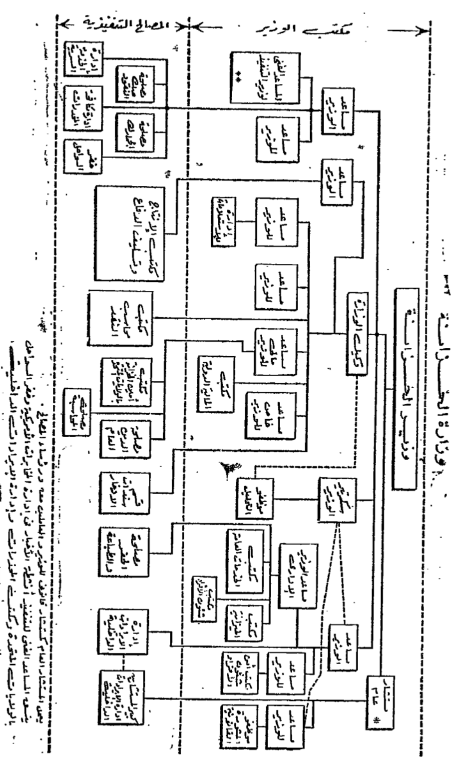
وفوق ذلك فانه لابد للوزير ــ حتى يستطيع أن ينهض بواجبه على الوجه الأكمل ــ أن يكون ملما بعمل وزارته ومؤثرا فيها بدرجة أكبر مما حدث فى الماضى · وينبغى أن ييسر ذلك له بأن توفر له الوسائل للمراجعة المنطقية لسياسات وبرامج التنفيذ فى أنحاء الوزارة · وقد اقترحت شعبة البحث فى لجنة هوڤر تشكيل لجنة للسياسة والبرنامج تتكون من رؤساء المصالح ويرأسها أحد مساعدى الوزير · كما ينبغى أن تتوافر المعاونة المنتظمة من



مشروع تنظيم مخطط
لجهاز قيد التأسيس
رئيس الجمهورية
ممثل مجلس الوزراء
(رئيس الجهاز)
وكيل وزارة
مساعد أو مساعدو وزير
مساعد إداري للوزير
المستشار العام
رئيس المالية
رئيس التوريدات
رئيس البحوث الإدارية
موظف النشر
مدير الأفراد
رؤساء الإدارات
(اختياري)
المصالح
رئيس مصلحة
رئيس مصلحة
الأقسام
رئيس قسم
رئيس قسم
الفروع
رئيس فرع
رئيس فرع
رئيس قطاع
رئيس قطاع
رئيس وحدة
رئيس وحدة
ادارات ميدانية
مكاتب ميدانية حسب الحاجة
التنسيق المناسب مع سلطات
الولايات والسلطة المحلية


وزارة الصحـــة والتعـــليم والخدمات
مكتب الوزير
الأجهزة التنفيذية
منظمات ميدانية
الوزير
الوكيل
مساعد خاص للصحة والشئون الطبية
مدير الضمان
مساعدو الوزير
مساعد الوزير للشئون العامة
مدير النشر والتقارير
مساعد للوزير (للتشريع)
المستشار العام
مدير الإدارة
مساعد الوزير (للتحليل البرنامج)
مساعد للوزير
مؤسسات معانة من الحكومة الفيدرالية
دار الطباعة الأمريكية للمكفوفين
كلية جالوديت
جامعة هاوارد
إدارة الصحة العامة
مكتب التعليم
إدارة الضمان الاجتماعي
مكتب التأهيل المهني
إدارة الأغذية والعقاقير
مستشفى سانت إليزابث
مكاتب الإدارة الإقليمية . ويتمثل فيها مكتب الوزير وممثلو الصحة العامة ، ومكتب التعليم وإدارة الضمان الاجتماعي ومكتب التأهيل المهني .
إدارة الضمان الاجتماعي . مصلحة تأمين العجائز والمعرضين . مكتب المنطقة والقطاع .
إدارة الأغذية والعقاقير مكاتب المناطق
إدارة الصحة العامة . المستشفيات . محطات الحجر الصحي الخارجي . الوقاية الصحية للجنود . المراكز الميدانية ومعامل العيادات الخارجية .


وزارة الداخلية
وزير الداخلية
وكيل الوزارة
النائب العام
مساعد الوزير مشروعات المياه والقوى
مساعد الوزير إدارة أراضي الدولة
مساعد الوزير الثروة المعدنية
مساعد الوزير السمك والحياة البرية
مساعد الوزير الإداري
موظف المراجعة الفنية
مكتب النائب العام
قسم الاستقلالات
مكتب المياه المالحة
مصلحة إصلاح الأراضي
إدارة قوى بونيفيل
إدارة القوى الجنوبية الشرقية
إدارة القوى الجنوبية الغربية
إدارة شئون الهنود
إدارة الأراضي
إدارة الحدائق القومية
مكتب الأقاليم
مكتب تعبئة المعادن
مكتب الجغرافيا
مكتب الزيت والغاز
إدارة الكشف عن معادن الدفاع
مصلحة المناجم
المساحة الجيولوجية
إدارة صيد السمك والحياة البرية بالولايات المتحدة الأمريكية
مصلحة مصايد الأسماك التجارية
مصلحة رياضة صيد السمك والحياة الحكومية
الأقسام:
الخدمات الإدارية
الميزانية والمالية
التفتيش
بحوث الإدارة
إدارة الأفراد
إدارة الممتلكات


مكتب الوزير
المصالح التنفيذية

عدد كاف من موظفى المشورة بينهم مستشار عام وموظفى علاقات عامة وغيرهم ممن يتطلبهم العمل في وزارة بعينها · وسوف تتوقف فائدة مثل هـــذه الوحدات على درجة اكتساب أفرادها تصورا واضحا لواجب موظفى المشورة، وليس هذا عملا سهلا دائما · ودور وحدة المشورة هو تقديم النصح للوزير فى مجال عملها والعمل مع قرنائهم فى المصالح ومساعدتهم على أداء عملهم على نحو أفضل · ولكن الخط الفاصل هنا تصعب رؤيته أحيانا كما اتضح فى الفصل السابق كما أن الحرص عليه أكثر صعوبة ·

واستطردت شعبة البحث الى القول بأنه لابد أن تظل مسئولية وسلطة الكونجرس واضحة بالنسبة لتحديد أوجه النشاط الحكومية التى تنفذ ، والاطار العـــام للتشكيل الادارى الحكومى ، وحجم وتكاليف أى برنامج حكومى · وفى نطاق هذه الحدود فان نطاق وظيفة الادارة فى الوزارة هى اتاحة التوجيه الفعال والاشراف على عمل الوزارة رعاية للهدف العام فى ظل السياسات المحدودة وبطرق تضمن كفاية الأداء وملاءمته · وفى استخدام هذه الوسائل جميعا لابد أن يتوافر لرؤساء المصالح الشجاعة لتأكيد قيادتهم وهذه نقطة أخرى سنعود اليها فى فصل تال(٦) ·

ولابد أن نوضح أن هذه التوصيات هى توصيات شعبة البحث وليست توصيات لجنة هوفر نفسها · ومع أن الاتجاه العام وبعض التوصيات التى قدمتها لجنة هوفر كانت فى بعض النواحى غير متسقة أو لا تتفق تماما مع توصيات شعبة البحث الا أن هذا النص على المبادىء الذى وضعته الشعبة يقوم معيارا دائما الى ماينبغى أنه يتحقق فى النهاية ، وتتوقف درجة تحقيق هذا المعيار فى حالة كل وزارة على عدد من العوامل تتضمن من بين عوامل أخرى حجم الوزارة وعمرها (اذ ينشأ عن القدم الجمود فى المؤسسات وفى الأشخاص على السواء) ودرجة تأصل الامتيازات المخولة لها وتأثير جماعات الضغط وحيوية القيادة (وبصفة خاصة فى الفئات العليا) والدرجة التى يمكن الوصول اليها فى اقناع الكونجرس للموافقـــة على التغيرات التى اقترحت ·

أما بالنسبة للتشكيل المادى للوزارات فتبين الخريطة المرافقة التشكيل الذى ترى فيه لجنة هوفر الأولى أنه أكثر الترتيبات والمسميات ملاءمة من وجهة النظر التنظيمية · والهيكل العام فى هذه الخريطة أبسط كثيرا وأقل تعقيدا من كثير من تنظيمات الوزارات والهيئات التنفيذية اليوم فى أى مستوى

(٦) انظر الفصل ٢٢ ·

من مستويات الحكومة ، حيث يزدحم الكثير منها بمؤسسات على درجات متفاوتة من الاستقلال وهيئات نصف مستقلة ومناشط غير مترابطة لايوجد لها مكان مناسب • وسوف يتبين من نظرة مقارنة الى الخرائط التنظيمية لعدد من الوزارات وجود بعض المفارقات عن الشكل المعيارى الذى وضعته لجنة هوڤر وبصفة خاصة فى تشكيل الادارة العليا وفى المسميات على جميع المستويات •

ولم يكن التقدم فى أمور تنظيم الوزارات أسرع فى الحكومة منه فى أى مكان آخر واستمرت الخطوات فى غير انتظام خلال السنوات التى تلت تقديم تقرير لجنة هوڤر الأولى من سنة ١٩٤٩ مع تقدم بسيط هنا وتقدم أكثر قليلا هناك • ورغم ذلك فان التحسينات الصغيرة الكثيرة العدد تتجمع ليتكون منها تنظيم أفضل • وأصبح المستوى الذى يلى الوزير أكثر انتظاما وأكثر تخصصا مماكان عليه من قبل وأنشئت فى كثير من الوزارات وظيفة لمساعد الوزير للشئون الادارية هو موظف مستديم يختص بالادارة الداخلية• كما دعمت الخدمات الاستشارية ، وبصفة خاصة فيما يتعلق بالميزانية والمحاسبة وادارة الأفراد • وجمعت بعض الوحـــــدات التابعة فى داخل الوزارات وجعلت أكثر انتظاما • ولايعنى هذا أنه لم يبق الكثير مما يلزم القيام به ؛ لأن هناك الكثير فعلا وبصفة خاصة فى مجال تجميع المناشط فى وحدات كبيرة فى نطاق الوزارة بحيث يستغنى عن نمط الشركة القابضة •

وقد وجه الكونجرس لجنة هوڤر الثانية لتقديم توصياتها فيما يتعلق باعادة الحاق الهيئات التى تســـــأل الآن أمام رئيس الجمهورية مباشرة بالوزارات أو الهيئات الأخرى • ولكن اللجنة لم تقم بدراسة خاصة عن هذا الموضوع الا فيما اكتشفته من أنه من بين الهيئات الأربع والستين ، التى ينطبق عليها هذا الوصف ، يتحمل رئيس الجمهورية مســـئولية مباشرة لايمكن التخلى عنها فى ٣١ منها والثلاث والثلاثون الباقية لها سمات وواجبات متنوعة بحيث لايمكن الحاق الا قلة منها بالأجهزة الحـــالية • وعلى ذلك اكتفت اللجنة بما أوصت به من أن يعين رئيس الجمهورية فى مكتبه موظفا يتلقى تقارير دورية من هذه الهيئات الثلاث والثلاثين فى أمور مثل التنظيم والبرنامج والتعيينات والانفاق وأشباهها ، كما يعمل هذا الموظف بدوره كمستشار لرئيس الجمهورية ولادارة الميزانية فى الأمور التى تؤثر فى هذه الهيئات •

وقد اختارت لجنة هوفر الثانية المدخل غير المباشر فى تنظيم بقية الوزارات فدخلت اليها من جانب المحاسبة والمراجعة والميزانية وادارة الأفراد ، وسوف نناقش كلا من هذه الموضوعات فى الفصول التالية (٧) • وقد أوصت اللجنة أيضا بأن تنشأ هيئة ممتازة للخدمة المدنية توفر الأفراد لشغل وظائف الادارة العليا فى الوزارات والهيئات وتضم الرجال والنساء ذوى المقدرة والخبرة الممتازة ليختار منهم ويوفر لهم ظروف الخدمة التى تجعل عملهم مغريا لهم ومفيدا للحكومة •

أمثلة عن تنظيم الوزارات :

وفرت كل من لجنة هوفر الأولى والثانية ثروة من المادة العلمية للدارسين فى الادارة العامة فى شكل دراسات أعدتها فرق بحث خاصة • ومن أحسن هذه الدراسات التى توضح مشكلات التنظيم فى الوزارة تقرير شعبة البحث فى لجنة هوفر الأولى عن الشئون الخارجية الذى تلاه تقرير اللجنة ذاتها عن نفس الموضوع بعنوان الشئون الخارجية (٨) • واننا نوصى بصفة خاصة بالاطلاع على تقرير شعبة البحث وتحتوى الصفحات الست والثلاثون الأول منه لب الموضوع •

والمشكلة التنظيمية الأساسية فى وزارة الخارجية هى أن هذه الوزارة كانت صغيرة الى عهد قريب ، وكان اختصاصها مقصورا على رسم السياسة، كما أدارت برامج تنفيذية قليلة • ولكن بعد اندلاع الحرب العالمية الثانية أخذت الوزارة تضم نشاطا تنفيذيا بعد الآخر حتى أصبحت بحلول سنة ١٩٤٨ مثقلة بالبرامج التنفيذية • وقد أوصت شعبة البحث أن تنحصر الاختصاصات العامة لوزارة الخارجية بحيث تقتصر على تحديد مايراد من أهداف للولايات المتحدة ووضع السياسة التى تحقق هذه الأهداف (بالاشتراك مع الأجهزة الأخرى) وعلى التوصية باختيار وتوقيت مختلف الوسائل والأدوات لتنفيذ سياسة الدولة الخارجية •

وبعبارة أخرى فانه ينبغى لهذه الوزارة أن تصوغ أهدافها وتنظمها بحيث تقتصر تماما على أمور السياسة العليا مع نقل البرامج التفصيلية مثل

(٧) أنظر الفصول ١٤ ، ١٥ ، ١٦ ، ١٧ •

(٨) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى للحكومة — الشئون الخارجية . وتقرير شعبة البحث عن الشئون الخارجية (واشنطون ١٩٤٩) •

أشكال المعونة المتعددة ، الى أجهزة الحكومة الاتحادية الأخرى[٩] . ومع ذلك فانه لم يؤخذ بهذه التوصيات ـ وربما لم يكن من المستطاع الأخذ بها فى ظل الظروف الحالية ـ ثم أصبحت وزارة الخارجية فى سنة ١٩٥٧ واحدة من أكبر الوزارات فى واشنطون بالنسبة لعدد الوحدات التنظيمية (وليس بالنسبة لمجموع الموظفين) وشملت ضمن تشكيلها ادارة التعـــاون الدولى (المســـاعدة الخارجية والنقطة الرابعة) ، بالاضافة الى عديد من البرامج التنفيذية الصغيرة .

وربما كانت أضخم المشكلات فى تنظيم أى وزارة فى واشنطون هى مشكلة تنظيم وزارة الدفاع ؛ فقد نشرت لجنة هوفر الأولى تقرير شعبة البحث عن تنظيم الأمن القومى وتقرير اللجنة ذاتها عن الأمن القومى كذلك، وأشار كل من التقريرين الى الصعوبات التى تجابه وزارة الدفاع وجهازيها التنسيقيين ـ مجلس الأمن وادارة موارد الأمن القومى ـ (التى ألغيت منذ هذا التاريخ) اللذين يضمهما المكتب التنفيذى لرئيس الجمهورية [١٠] . ولما كانت هذه الدراسة عبارة عن تقص ادارى فان تقرير شـــعبة البحث ذو فائدة خاصة ونوصى بالاطلاع على الصفحات الثلاث والثلاثين الأولى منه .

وقد وجدت شعبة البحث أن قانون الأمن القومى لسنة ١٩٤٧ ، الذى قصد الى ضم وزارتى الحرب والبحرية السابقتين فى وحدة واحدة مع وحدة منفصلة تتكافأ معها لسلاح الطيران ، هو خطوة تشريعية فى الاتجاه السليم، ولكنها لم تذهب الى المدى الكافى ، كما لم تنفذ تنفيذا كاملا . وقد كان لكل من الوزارات الفرعية الثلاث مكانة الوزارة ، ولكل من وزرائها حق الاتصال المباشر برئيس الجمهورية ، وكان العمل الأســـــاسى لوزير الدفاع هو

---

(٩) توجـــد مادة أساسية هامة عن هذا الموضوع فى كتاب جيمس ل . ماك كامى « ادارة الشئون الخارجيـــة » (نيويورك ١٩٥٠) ، وفى مقـــالين نشرهما والتر لافس ، فرانسيس ويكوكس فى مجلة العلوم السياسية الأمريكية عن « اعادة تنظيم وزارة الخارجية » عدد ٣٨ (أبريل ١٩٤٤) ص ٢٨٩ ـ ٣٠١ وفى « وزارة الخارجية تستمر فى عملية اعادة التنظيم » عدد ٣٩ (أبريل ١٩٤٥) ص ٣٠٩ ـ ٣١٧ وكذلك فى دراسة عنوانها « تقرير عن تنظيم وزارة الخارجية » أعدها أ . ل . نلسون ونشرت فى كتاب « مطالعات ووثائق فى الادارة العامة » تحرير « فيلكس نجرو » نيويورك ١٩٥٠ الذى نوصى بالرجوع اليــــه بصفة خاصة لأنه يبرز عدم كفاية خدمات المشورة التى تقدم لوزير الخارجية ، وكذلك قصور كبار الموظفين عن تقديم الارشادات اللازمة لرسم السياسة واهمال التخطيط . والافتقار الى التنسيق والكثرة البالغة من الأفراد الذين يتصلون مباشرة بالوزير وغموض خطوط السلطة .

(١٠) لجنة تنظيم الجهـــاز التنفيـــذى الحكومى منظمة الأمن القومى . وتقرير شعبة البحث عن منظمة الأمن القومى (واشنطون ١٩٤٩) .

التنسيق وجهازه الوظيفي صغير جدا ، وعليه أن يعتمد في واقع الأمر على الاقناع أساسا حتى يبرز نفوذه ٠

وكان المسلم به طبعا أن تنفيذ برنامج توحيد يشمل هيئتين حربيتين كبيرتين راسختين لهما تقاليد قوية وطرق مرسومة للتنفيذ واتجاهات تنافسية متبادلة تكاد تكون عملية فوق المقدرة الانسانية ٠ ولم يكن عجيبا أن أول فرد أقدم على تنفيذ هذا العمل البطولي قد ضحى حياته في مكتبه بالمعنى اللفظي لهذه الكلمة ٠ وبالاضافة الى التعقيدات التي تتضمنها عملية ضم مثل هاتين الوزارتين وجدت الحاجة الى ربط وزارة ثالثة هي وزارة الطيران مع منشأة الدفاع الموحدة ٠

وعلى ذلك فان شعبة البحث تصرفت بمنتهى الحرص وهي تعد توصياتها فان ثلاثا من التوصيات الست قصد بها تدعيم السلطة المركزية ، لاسيما سلطة وزير الدفاع « الوزارة الضخمة » الجديدة بقصد التقدم في عمل الفريق في جميع أرجاء منظمة الأمن القومي وفحص الميزانية الحربية بدقة وامعان ٠ وكان من بين المشكلات التي درسها هذا التقرير واحدة يتكرر ظهورها في الادارة العامة ، وهي : أيهما يضمن أفضل أنواع عمل الفريق : التنسيق ، أم التوحيد ؟ ولكنه لم يقدم اجابة عنها ٠ وان المرء ليتساءل بسبب اشتداد الجدل في داخل البنتاجون عدة سنوات وذيوعه لدى الرأي العام ، بعد أن نفذت العملية ، فيما اذا كان الاندماج سوف يصبح كاملا في وقت ما٠

وقد نتج عن تقرير لجنة هوڤر الأولى ادخال تعديلات على قانون الأمن القومي الصادر سنة ١٩٤٩ الغرض منها دعم مركز وزير الدفاع بحرمان وزراء الوزارات الفرعية الثلاثة من عضوية مجلس الوزراء ، وتقوية سلطة مكتب وزير الدفاع ، وانشاء وظيفة محاسب لوزارة الدفاع ، وكل من الوزارات الفرعية ٠

ولم تعن لجنة هوڤر الثانية بموضوع التنظيم في ذاته ولكنها كرست مجالا كبيرا لتنظيم قطاع الأعمال في وزارة الدفاع واعداد تقرير شعبة البحث عن الامدادات الحربية(١١) بالاضافة الى أن عمل وزارة الدفاع في مجالات مثل النقل والخدمات القانونية قد درس دراسة منفصلة في كل جزء تقريبا من تقارير اللجنة بينما درست الهيئات المدنية كقاعدة دراسة أقصر ٠ والواقع أن الانسان يتحقق مرة أخرى بعد قراءة هذه التقارير كيف أن عمل الحكومة الاتحادية منقسم الى جزءين غير متساويين تشكل وزارة الدفاع وهيئات الأمن القومي الأخرى الجزء الأكبر منه ٠ اذ استخدم مكتب وزير الدفاع

(١١) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة — تنظيم قطاع الأعمال في وزارة الدفاع وتقرير شعبة البحث عن الامدادات الحربية (واشنطون ١٩٥٥) ٠

وحدة أكثر من ألفى شخص فى سنة ١٩٥٢ ولم ينقص هـــذا كثيرا حتى سنة ١٩٥٤ . كما أنه لايدانيه من حيث عدد الأفراد الا وزارة البريد التى مازالت أقل من أى من الوزارات المكونة لوزارة الدفاع .

ويصف تقرير شعبة البحث فى لجنة هوڤر الأولى عن وزارة البريد(١٢) نوعا من المشكلات التنظيمية مختلفا تماما . فهى فى هذه الحالة أكبر منشأة أعمال فى العالم — كما تسمى نفسها — وكانت تضم أكثر من نصف مليون موظف في سنة ١٩٥٥ ، وأربت جملة متحصلاتها على ٢ر٣ بليون دولار ، ولم يكن يسمح لها أن تعمل على نظام ادارة الأعمال مطلقا ، بل كانت ترتبط بخطوط الكونجرس الذى احتفظ طوال سنوات عديدة برقابة شديدة على بعض شئونها الادارية ، مثل السياسة التى تسير عليهـــا مختلف فئات البريد واستخـــدام حق الاعفاءات البريدية لأعضـــاء الكونجرس والهيئات ومسائل التنظيم والاجراءات التى لايملك موظفو وزارة البريد فى واشنطون رفى مناطق العمل سلطة حقيقية للتصرف فيها . وقد نوقش الموضوع مع الكونجرس مرات عديدة ، ولكنـــه كان بطيئـــا فى قبول أى اقتراح بالتغيير ، وأحد الأسباب فى ذلك هو أن كل عضو شـــيوخ مع وجود نحو ٣٩٠٠٠ مكتب بريد منتشرة فى جميع أرجاء البلاد ونحو ٣٣٠٠٠ ساعى بريد فى الأرياف يشترط القبول السياسى كأحد مسوغات تعيينهم يجـــد عنصر تأييد فى موطنه الانتخابى لايحب أن يتخلى عنه . وبالاضافة الى هذا العامل فانه يصعب التخلى عن عادة رسخت لأنها ترجع الى أيام الدولة الأولى.

وكانت المشكلة التى بحثتها شعبة البحث فى لجنة هوڤر هى كيف تجعل وزارة البريد تعمل بكفاية وربح أكبر مع تقديم خدمة أحسن . ويحظى التقرير بدرجة عالية من التقدير والثقة ؛ اذ أعـــدته نفس شركة خبراء الادارة والتنظيم التى نشرت فى سنة ١٩٤٥ تقريرا ممتـــازا عن تنظيم الكونجرس نفسه(١٣) . ومع أن تقرير شعبة البحث يعتبر قصيرا الا أن المرجح أنه حوى من الآراء الحكيمة عن موضوع التنظيم أكثر مما شملته أى دراسة مماثلة أعدت للجنة هوڤر الأولى أو الثانية .

ومن بين ثمان توصيات مقترحة نجد لثلاث منها أهمية خاصة ، اذ تقرر شعبة البحث أن كفاية الأداء يمكن أن تتحقق بانتهـــاج لامركزية الادارة ونقلها الى ميدان التنفيذ وبمراجعة التشكيل التنظيمى للادارة العليا فى الوزارة وبتطوير سياسات ادارية سليمة . ثم حدث أول انقلاب كبير فى البريد فى سنة ١٩٤٩ كنتيجة لدراسة اللجنة عندما خول الكونجرس مدير عام

(١٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة — تقرير شعبة البحث عن وزارة البريد (واشنطون ١٩٥٥) راجع أيضا المقال الشيق الذى كتبه ج . لستر ووكر « هكذا يعيدون تشكيل وزارة البريد » مجلة هاربر (يونية ١٩٥١) ص ٣٧ — ٤٥ .

(١٣) شركة روبرت هيلر بكليفلاند أوهيو .

البريد أن يفوض سلطته الى موظفين تحت اشرافه مباشرة · ومنذ ذلك الوقت حدث تقدم كبير فى جميع المجالات التى ذكرت بتقرير شعبة البحث · كما تحققت درجة من اللامركزية عن طريق التدرج فى انشاء خمسة عشر مكتبا اقليميا يقتصر اختصاصها على أمور التسهيلات التى تتضمن عمليات مثل الامدادات والادارة والصيانة والتصرف فى الممتلكات والمركبات والتموين· ومن المحتمل أن يبدو أى تغيير ادارى يهدد تقليدا راسخا يستند الى الطرق البيروقراطية فى أداء الأعمال ويرتبط ارتباطا وثيقا بالروتين المعقد بطيئا ولكنه ليس مستحيلا تماما كما بدا ذلك فى جهود وزارة البريد ·

مراجع مختارة

Appleby, Paul H., «Organizing around the Head of a Large Federal Department,» *Public Administration Review*, Vol. VI (Summer, 1946)

Charlesworth, James C.. *Governmental Administration* (New York, 1951), Chaps 10, 11

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Task Force Report on Departmental Management* (Washington, D.C., 1949) "Must" reading

Emmerich, Herbert, Essays on Federal Reorganization (University, Ala , 1950) pp 33-60

Macmahon, Arthur W , *Administration in Foreign Affairs* (University, Ala., 1953), Chaps. 2-4.

—, „Departmental Management," in President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937).

—, and John D. Millett, *Federal Administrators* (New York, 1939).

Millett, John D., "Purpose and Organization of Departmental Management," in Dwight Waldo (ed.), *Ideas and Issues in Public Administration* (New York, 1953), Chap. 15.

Pritchett, C. Herman, "The Postmaster General and Departmental Management," *Public Administration Review*, Vol. VI (Spring, 1946).

United States Senate, Senate Committee on Government Operations, *Organization of Federal Executive Departments and Agencies*, Sen. Comm. Report No. 14, 83rd Cong., 2d Sess. (1954), and subsequent editions.

Wallace, Schuyler C., *Federal Departmentalization* (New York, 1941).

١١
اللجــــان الرقــابيــة

اللجنة الرقابية هى احدى السمات المميزة للحكومة الأمريكية والسمة المميزة للجنة الرقابية هى استقلالها الافتراضى فى انجهاز التنفيذى للحكومة. وتشكل اللجان الرقابية مجموعة تختلف أهـــدافها وتنظيمها عن أغلب الهيئات العامة المسئولة عن تنفيذ البرامج • ولما كان العمل فى مجـــالات معينة من الاقتصاد مثل المرافق العامة والنقل والاتصالات وما يماثلها يصل انى مستوى فنى يتطلب خبرة خبراء ، كما يشمل نطاقه امتدادا كبيرا يندر أن يكون محصورا فى نطاق حدود الولايات ، فان الصالح العام يتطلب ألا تسمح للولايات أن تتحكم فيه •

وفى مثل هذا الموقف تنتهج الأمم الأخرى فى المعتاد طريق الملكية العامة والتشغيل بصورة كلية أو جزئية ، وقد حاولنا فى الولايات المتحـــدة أن نبتعد عن الملكية العامة مفضلين عليها التنظيم العام الذى هو الطريق الأصعب، ولكن احتمال منافسته للمنشأة الخاصة أقل • وحتى نضمن العدالة لأصحاب هذه الصناعات والمستهلكين الذين يستخدمونها فقـــد فوض الكونجرس ومشرعو الدولة الرقابة عليها الى هيئات تأخذ شكل اللجنة فى التنظيم وتحتل منطقة بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية وأصبحت تعرف بالفرع الرابع للحكومة •

وقد كونت اللجان الرقابية فى كل مستويات الحكومـــة وبدأت بين الولايات عندما انصرفت الهيئات التشريعية عن محاولة القيام بنفسها برقابة صناعات مثل النقل وتوليد القوى وفوض هذا الى وحدة فى الجهاز التنفيذى كانت مع هذا أكثر ارتباطا بالهيئة التشريعية منها بالحاكم ، كما أن هناك لجانا فى كثير من البلديات لتنظيم عمليات النقل المحلى والمرافق • ولكن أقوى اللجان جميعا هى لجان الحكومة الاتحادية وأول هذه اللجان هى لجنة التجارة بين الولايات التى أنشئت سنة ١٨٨٧ لتهتم بالطرق الحديدية •

وهناك كثير من الهيئات اليوم فى الحكومة الاتحادية تتخذ شكل اللجنة

ولاتنهض كل منها بتحقيق الأغراض الرقابية ، بل تختص بعض هذه اللجان بعمليات داخلية محدودة فى نطاق الحكومة ذاتها كما هو الشأن فى لجنة الخدمة المدنية (وهى هيئة تتكرر فى كثير من الولايات والحكومات البلدية) ولجنة الفنون الجميلة • كما توجد لجان أخرى تهتم أساســـا بالتنفيذ أو المناشط الادارية•والأمثلة على ذلك هى هيئة وادى التنيسى ومجلس معاشات السكك الحديدية • وتضم هذه الفئة كثيرا من البلديات تشمل عشرين من المدن الكبرى تحكمها لجنة تنهض بواجبات التشريع والتنفيذ كليهما ، بدلا من أن يحكمها مجلس يقوم فى جانب وعمدة أو مدير فى الجانب الآخر • وأخيرا فان لجنة الطاقة الذرية تحتل مكانا مفردا ؛ لأنه رغم أن الكثير من مناشطها تنظيمى فانها تنهض بمناشط تنفيذية كثيرة ، بالاضافة الى أن الكثير من مشكلاتها فريد •

كما أن جزءا من العمل الرقابى فى الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات ينفذ عن طريق هيئات لاتعتبر لجانا بل هيئات يرأسها ادارى مفرد وتقع فى وزارة نظامية • فقسم مقاومة الاحتكار فى وزارة العـــدل ، وفرع فحص اللحوم فى وزارة الزراعة ، مثلان على هذه الحالة •

وسوف تقصر الدراسة الحالية على اللجان الرقابية الاتحادية المستقلة على هذا التحديد نظرا لوجود استثناءات عديدة من النمط الرقابى ونمط اللجنة ، ولو أن الكثير مما يقال عن هذه اللجان ينطبق كذلك على شكل اللجنة فى التنظيم مهما يكن الغرض منها ومهما يكن مستوى حكومتها •

عمل اللجـــان الرقابية :

مجالات الاقتصاد التى تؤثر فيها اللجان الرقابية التســـع الكبرى واللجان التى تدخل فى كل حالة موضحة فيما يلى :

١ ــ ثلاث لجان لتنظيم الناقلات :

لجنة التجارة بين الولايات (الخطوط الحديدية والمحركات والناقلات المائية وخطوط الأنابيب)

المجلس البحرى الاتحادى (ناقلات المحيطات)

مجلس الطيران المدنى (الناقلات الجوية)

٢ ــ لجنتان لتنظيم المرافق :

لجنة القوى الاتحادية (مرافق الكهربا والغاز)

لجنة المواصلات الاتحادية (التليفون والتلغراف والراديو والتليفزيون)

٣ ـ لجنتان لتنظيم المال والائتمان
لجنة الضمان والمصارفة (عمليات الضمان المصرفية وصكوك الضمان بصفة عامة والشركات القابضة)
لجنة الاحتياطى الاتحادية (النقود والائتمان والبنوك المنضمة)

٤ ـ لجنتان لتنظيم الاجراءات فى مجالات خاصة تؤثر فى الصناعة بصفة غامـــة :
لجنة التجارة الاتحادية (اجراءات التجارة غير العادلة)
مجلس العلاقات العمالية القومى (اجراءات العمل غير العـــادلة والمساومة الجماعية)
ووظائف اللجان الرقابية هى :

أولا : اعداد معايير وقواعد تحكم العمل فى صناعة معينة رعاية لمستقبلها.

ثانيا : دعم هذه القواعد وملاحقة المخالفين ، وعلى ذلك فان عمل هـــذه اللجان يعتبر من احدى نواحيه تشريعا اداريا ، أو وضع قواعد ، ومن ناحية أخرى قضاء اداريا . وهو يشمل وضع وتطبيق السياسة لتحقيق أهداف قانون معين عن طريق وضع قواعـــد شبه رسمية (ويغلب أن يكون ذلك استنادا الى بحوث مستفيضة والاستماع الى آراء عديدة) وعن طريق التوسع فى تطبيق القرارات فى حالات معينة (بعد الاستماع كذلك) وعن طريق مداولات وآراء وأحكام غير رسمية(١) .

وفى مراقبة الحاملات والمرافق نلاحظ شيوع هذه المناشط :

(١) تحديد الأسعار فى مستواها الأعلى والأدنى وتحريم التفرقـــة والامتيازات (٢) وضع مستويات للخدمات . (٣) تنظيم الدخول فى قطاع الأعمال بالحصول على شهادة ، أو رخصة ، أو اذن ، أو الحرمان منها . (٤) الرقابة على المالية عن طريق منح أو منع الضمانات والمتحصلات والادماج وتحديد طرق المحاسبة ومعاييرها (٥) التركيز على الأمان عن طريق وضع قواعد للمعدات والأفراد والاجراءات وما أشبه ذلك .

وفى مجال المالية والائتمان يقوم مجلس الاحتياطى الاتحـادى برقابة الائتمان والنقد والاشراف على البنوك . كما تقوم لجنة الضمان والمبـادلة بتحديد وتطبيق مستويات الغطاء فى اصدار صكوك ائتمان جديدة وتنظيم سير المبادلات فى الصكوك المالية وفى تشكيل وتمويل الشركات القابضة . وفيما يتعلق بالممارسة غير العادلة تقوم لجنة التجارة الاتحادية بوضـــع

(١) راجع الفصل ٢٩ لمناقشة الاجراءات المأخوذ بها هنا .

القواعد للصناعة ، كما يقوم مجلس العلاقات العمالية القومى بوضع القواعد لكل من العمال والصناعة ٠

وكثير من العمل التنظيمى ينفذ عن طريق اجراءات شبه قضائية تتضمن مع ذلك ما يفوق اجراءات التقاضى فى محكمة نظامية من حيث ان قرارات اللجنة يجب أن تتخذ دائما فى ضوء ظروف الصناعة وأهداف القـانون ٠ وبذلك تنهمك كل لجنة فى وضع اطار متماسك من السياسات والمعـــايير والظروف التي تنهض فيها الصناعة بعملياتها ٠

ويبدو أن النظرة السطحية لعمل اللجان الرقابية تبين درجة كبيرة من التفاوت ، ومع ذلك فان المواقف التى تتعرض لها هذه الهيئات على درجـة كبيرة من التشابه ٠ مثال ذلك أن يكون الكونجرس قد اقتنع فى كل حالة بأن الصناعة أو المناشط موضوع الدراسة تتطلب التحكم فيها لاصلاح سوء تصرف واقع أو منذر ٠ ويستطيع الكونجرس أن يشير الى نوع التنظيم الذى يرى ضرورته ، ولكنه لايستطيع أن يشترع تفاصيل القواعد التى تلائم كل طارىء محتمل ٠

وما يستطيع الكونجرس أن ينهض به ونفذه فعلا هو التنبيه باعتدال الأسعار وارتفاع مستوى الخدمة وعدم السماح للوافدين الجدد بالدخول فى مجال الصناعة الا اذا كان ذلك يخدم الشعب وييسر قضاء حاجته ، وأن يدمج هؤلاء الوافدين برغبتهم ومقدرتهم فى أداء الخدمة ، وأن تحرم الطرق والاجراءات غير العادلة ٠ ولكن من المستبعد قطعا أن يقوم أى مشرع بوصف ماهية الأجر العادل أو الخدمة المعقولة فى ظروف تتغير بتطور التكنولوجيا والزمن ، أو أن يحدد آيا من الطرق الممكنة يأخذ بها نظام للنقل أو الاتصال التليفونى ٠ وهناك أسباب عدة لذلك ؛ منها أن الأمر يستغرق وقتا طويلا ومعرفة خبيرة ، وأن النجاح فيه يعتمد على نوع من طريقة التجربة والخطأ بحيث لايتيسر النهوض به الا لهيئة ادارية مستديمة ٠ كما أن ظروف الصناعة والمجتمع دائمة التغير بحيث تتطلب مرونة فى معالجتها ، وهذه المرونـــة ليست جزءا من سمات الهيئة التشريعية ٠ وعلى ذلك لابد أن يتوســـع الكونجرس ومشرعو الولايات فى مجالات التفويض الى هيئة تنفيذية ، ثم يخضع هذه الهيئة للمحاسبة الكاملة عن جميع اجراءاتها وعملياتها(٢) ٠

---

(٢) لمناقشة المحاسبة راجع الفصل ٣٠ ٠

التنظيم :

لماذا شكلت هذه الهيئات على شكل لجان ؟ ذلك لأن الهيئة التى يمنحها المشرع سلطة الاختيار ويوكل اليها ضبط نشاط قطاع الأعمـال الخاص يطلب منها أن تعمل بحياد تام بالنسبة لجميع الأطراف المعنية ، ومع ذلك لايصح أن تقيد بقيود عديدة بحيث تعوق حركتها لدرجة يصبح فيها ضرر التأخير يكاد يتساوى فى غرمه مع ضرر التحيز · ويغلب أن تكون الصناعات التى تتأثر بالاجراءات المنظمة قوية وذات نفوذ سياسى ، ومثل هذه الاجراءات تتحكم فى أرباحها وفى خدماتها وماليتها · وان الجمع بين قدر كبير من حرية الاختيار فى الادارة من ناحية وقدر كبير من النفوذ الخاص من ناحية أخرى مع المجازفة فى العلاقات بينهما يتضمن مخاطر جدية من الفساد وعـــدم العدالة ·

ويبدو أن اللجنة التنظيمية المستقلة قريبة جدا فى مثل هذا الموقف من الوفاء بالحاجة · ويقول أحد تقارير شعب البحث من لجنة هوفر ان « عدد الأعضاء واطمئنانهم فى وظائفهم قصد به ضمان التخلص من التحكم الحزبى أو المحسوبية · فالجماعة أكثر قدرة على مقاومة النفوذ الخارجى وكل عضو يشعر بالتحرر من التهديد بالفصل الذى يعتبر مصدرا للضغط · وفوق ذلك فانه لما كان من المحتمل أن تكون أنشطة اللجنة أكثر تعرضا للنقـــد العام من الادارة المفردة فى وزارة كبيرة فهناك فرصة أكبر للتعرض للضغوط أو الأفعال غير السليمة · وأخيرا فبينما تهيئة ظروف الاستماع والضمانات المشابهة ضد الأعمال التعسفية ليست مقصورة على اللجان فانها قد تكون أكثر فاعلية عندما تصاحب العمل الجماعى»(٣) ·

ويغلب أن يكون العمل الجماعى فى رسم السياسة واتخاذ القرار بطيئا وباهظ التكاليف ، ولكن ميزته هى أنه يحتاج الى توافق الأغلبية فى مجموعة من الأعضاء ذوى المكانة المتساوية بعد مناقشة كاملة وتبصر لايغنى عنـــه شىء آخر فى علاقة قطاع الأعمال بالحكومة · وعلى ذلك فالصفات الأساسية التى يشترط أن تتوافر فى العضو هى المعرفة الكافية بالصناعة التى يعمل على اخضاعها للتنظيم حتى يستطيع أن يتفهم المشكلات وأمور السياســـة الداخلة فيها ، وأن يستفيد فائدة كاملة من الخبراء الفنيين من بين الموظفين

---

(٣) لجنـــة تنظيم الجهـــاز التنفيذى فى الحكومة تقرير شعبة البحث للجان الرقابية (واشنطن ١٩٤٩) ص ٢٠ ·

لجنة التجارة الفيدرالية

الأعضاء

الرئيس

مدير محققون

سكرتير
- سكرتير مساعد للمحاضر
- سكرتير مساعد للسجلات القانونية والعامة
- مدير المعلومات العامة

مدير تنفيذي
- قسم الخدمات العامة
- قسم الإدارة والتنظيم
- قسم الميزانية والمالية
- مدير الأفراد

مستشار عام
- مساعد المستشار العام
- قسم الاستئناف
- مساعد المستشار العام
- قسم المساعدين القانونيين الخاصين
- مساعد المستشار العام
- قسم القبول

مدير الإدارة الاقتصادية
- قسم الإحصاء المالي
- قسم المستندات والتقارير المالية

مدير إدارة التشاور
- قسم مؤتمرات ممارسة التجارة
- قسم الأعمال الصغيرة
- قسم التعاقدات

مدير إدارة المباحث
- قسم المحاسبة
- النائب الأول للمشروعات
- قسم الآراء العلمية
- قسم الصوف والفراء والمنسوجات القابلة للاشتعال

مدير إدارة القضايا
- مساعد مدير إدارة القضايا

بالاضافة الى الرأى السديد المدرك(٤) • وبذلك يوجد المصـــدر الرئيسى للخبرة فى موظفى الهيئة حيث تكون هناك حاجة الى الكثير من المهـــارات الفنية ، ويشمل ذلك مجالات الهندسة والمحاسبة والقانون ومايشبهها •

ويقال عن جميع اللجان انها ذات رياسة جماعية ، بمعنى أنها تضم أعضاء عديدين • ونجد أن من بين لجان الحكومة الاتحادية ستا يشـــكل كل منها من خمسة أعضاء واثنتين من سبعة أعضاء • كما أن لجنة التجارة بين الولايات التى هى أقدم اللجان جميعا تتكون من أحد عشر عضوا • وجميع الأعضاء يرشحهم رئيس الجمهورية ويعتمد تعيينهم مجلس الشيوخ ، ولكن ليس لرئيس الجمهورية أن يفصل الأعضاء الا لأسباب يحددها الكونجرس(٥) مثل الاهمال فى أداء الواجب أو الخطأ الجسيم فى العمل • وتختلف مدة العضوية ، فهى خمس سنوات فى ثلاث لجان ، وسبع فى ثلاث أخرى ، وست فى اثنتين منها ، ومدة العضوية فى مجلس الاحتياطى الاتحادى أربع عشرة سنة • وعلى ذلك فانه تتاح الفرصة لكل رئيس جمهورية خلال دورة واحدة فى الحكم لتعيين أغلب الأعضاء على الأقل فيما عدا أعضاء مجلس الاحتياطى الاتحادى • وبالنسبة لأغلب اللجان لايجوز أن يختار من حزب سياسى واحد أكثر من أغلبية الأعضاء ولايستثنى من هذه القاعدة الا مجلس العلاقات العمالية القومى ومجلس الاحتياطى الاتحـــادى • ويشترط فى الأعضاء أن يكونوا متفرغين ، كما يشترط عادة ألا تكون لهم مصلحة مالية فى الصناعة التى يشتركون فى تنظيمها خلال عملهم فى اللجنة •

وقد وجدت لجنة هوفر الأولى عددا من الأخطاء فى التنظيم الداخلى للجان الرقابية ، ومن بين ذلك افتقاد الاتساق ، واختلاط خطوط السلطة ، وعدم وضوح المسئولية بين الأعضاء • وقد اقترح كبداية نحو الاصلاح الداخلى أنه ينبغى أن تنحصر كل السلطة الادارية فى كل لجنة رقابية فى رئيسها• وقد تحقق هذا التغيير الآن فى أغلب الحالات ، وهو يطبق بطرق مختلفة بعض الشىء فى اللجان المختلفة كما هو المنتظر ، فان الخريطة التنظيمية المرافقة للجنة التجارة الاتحادية تعطى الصورة المعتادة للترتيبات الداخلية الحالية • فبينما كان الأمر من قبل فى بعض الحالات أن يتحمل كل عضو المسئولية عن جزء من جميع الحالات التى تعرض على الهيئة ، أو عن تشغيل قسم معين ، أو مجموعة من الأقسام ، فان جميع الأقسام اليوم تقدم عملها الى رئيس اللجنة ، ويتناقش الأعضاء ويتخـــذون القرار الرقابى ولكنهم لايديرون •

---

(٤) المرجع السابق ص ٢٣ •

(٥) لمناقشة هذه النقطة راجع الفصل الرابع •

استقلال اللجنـــة :

من السمات المميزة للجان الرقابية ــ كما لوحظ من قبل ــ استقلالها النسبى فى داخل الجهاز التنفيذى للحكومة • فليس لرئيس الجمهورية أن يراقب سياستها ، أو حتى أفرادها ، بل تكون مساءلتها أساســـا أمام الكونجرس • ومع ذلك فان رئيس الجمهورية يعين فعلا أعضاء اللجنة بموافقة مجلس الشيوخ • ويشترط موافقته فى حالة أربع لجان على بعض أنواع الاجراءات قبل أن تتخذ وهى : منح تراخيص عمليات النقل الجوى فيما وراء البحار بالطائرات الوطنية أو الأجنبية وبناء السفن والرقابة على وسائل النقل فى زمن الحرب ووقف التعامل فى سوق الأوراق المالية •

وبالاضافة الى ذلك فان استقلال اللجان مقيد بمتطلبات قانون المراجعة القضائية الذى يؤدى الى قيام المحاكم بالرقابة فى ثلاث نواح رئيسية للتأكد من استخدام الاجراءات السليمة فى العمل الادارى ومن عدم تجاوز السلطات المخولـــة من الهيئة التشريعية فى التنفيذ وفى الاستيثاق من كفاية الأدلة المسجلة عندما يستند العمل الادارى الى حقائق مدونة •

كما أن هناك بالضرورة بعض قيود غير مباشرة على استقلال اللجـــان التنظيمية ، اذ تراقبها فى شئون الأفراد لجنة الخدمة المدنية الى نفس المدى الذى تذهب اليه فى مراقبة الهيئات الأخرى فى الحكومة الاتحادية • كما أن ادارة الميزانية تراجع ميزانيتها ولها السلطة فى فحص التشريع الذى تتقدم به اللجان أو الذى يؤثر فيها بطريقة ما واجراء دراســـات ادارية تفصيلية عن تنظيمها واجراءاتها حتى يمكن ادخال التحسين عليها حيثما أمكن • وبالاضافة الى ذلك فانه لابد لهذه اللجان من الحصول على اعتمادات سنوية من الكونجرس الذى له سلطة التفتيش عليها فى أى وقت وادخال تعديلات معينة فى تشريعها ، وقد تصل الى الالغاء اذا بلغ عدم رضاه عن عملياتها أو أدائها حدا كبيرا ولو أن هذا الاتجاه الأخير ــ كما ترى شعبة البحث فى لجنة هوفر ــ « أداة كليلة لايحتمل أن يلجأ اليها الا فى الحالات الحـــدية »(٦) • وقد رخص الكونجرس فى سنة ١٩٥٧ بأجراء بحوث مستفيضة حول ما أشارت اليه النيويورك تايمز على أنه « مجموعة هائلة من أجهزة الكونجرس الخاصة فى داخل الحكومة أى الهيئات الرقابيـــة » والهدف هو « معرفة ما اذا كان القانون كما قصد اليه الكونجرس قد تعرض

(٦) تقرير شعبة البحث عن اللجان الرقابية ص ١٦ •

للالغاء أو التعديل على يد هؤلاء الذين ينفذونه »(٧) • وقد كشف هــذا البحث فى سنة ١٩٥٨ عن أمور مثيرة حول الضغوط القوية التى يقوم بها أصحاب المصالح الخاصة الذين يتنافسون أمام لجنة الاتصالات الاتحادية للحصول على قنوات تليفزيونية مخصصة •

وقد أجريت دراسات دقيقة ومستفيضة فى السنوات الأخيرة عن طريقة نهوض اللجان بواجباتها عمليا ، فتوافر أمام الدارسين الآن وقائع مادية يستندون اليها فى دراساتهم(٨) وبدت اللجان فى كل ناحية على أنها لم تكن بعيدة عن السياسة والنفوذ كما افترض لها أن تكون ؛ اذ قد يعين فيها أفراد من بين العاملين فى مجال الصناعة التى تقوم اللجنة بالرقابة عليها ، وكثيرا مايحدث هذا استنادا الى أنه ينبغى أن يكون للأعضاء دراية بمجال عملهم • وهذه ميزة واضحة ، ولكن يندر أن يؤمن معها عـــدم التحيز ، أو تتأكد حماية المستهلك فى المحاكمات شبه القضائية • وفضلا عن ذلك فان الاتجاه العام فى عمل هذه اللجان هو فحص حالة بعد حالة، وهذا يعنى أن التخطيط المسبق وتحديد سياسة طويلة الأمد غالبا مايهمل •

وفوق ذلك فان الاستقلال التنظيمى للجنة يجعلها فى أغلب الأحوال تنهض بواجباتها وهى غافلة بعض الشىء عما اذا كانت السياسة المتبعـــة تتلاءم مع السياسة الاقتصادية القومية أو مع سياسة الحزب السياسى الذى يتولى الحكم • ومن ناحية أخرى فانه بسبب التعيينات التى يكون قد أصدرها رئيس جمهورية معين ؛ فقد تسير لجنة ما الى مسافة بعيدة فى الاتجاه الآخر• وكذلك فانه على خلاف الكثير من الوزارات التنفيذية التى واجبها القانونى هو « التدعم والارتقاء » برفاهية قطاع معين من الاقتصاد القومى مثل قطاع الأعمال أو الزراعة أو العمل ، وهو العميل الذى تخدمه ، فان واجب الهيئة الرقابية فى جزء منه على الأقل واجب سلبى فى المحـــافظة على مختلف الصناعات التى تهتم بها • ونتيجة ذلك أن تهمل الوظيفة التطويرية التى تكون ضرورية فى بعض الأحيان • وأخيرا فان اقتصاديين كثيرين ينقدون ما يؤدى اليه هذا النوع من طرق الادارة من نتائج اقتصادية(٩) •

---

(٧) جاى ڤالز النيويورك تايمز أبريل ١٥ ، ٢٨ سنة ١٩٥٧ •

(٨) دراسة مستفيضة عن اللجان فى الولاية — جيمس فسلر فى كتاب استقلال الهيئات الرقابية للولايات (شيكاغو ١٩٤٢) ويقع كتاب « روبرت كوشمان » عن اللجان الرقابية المستقلة فى الحكومة الاتحادية فى نفس درجة الجودة (نيويورك ١٩٤١) •

(٩) راجع مثلا ليفريت ليون ، فيكتور ابرامسون — الحـكومة والحياة الاقتصادية (واشنطون ١٩٤٠) الجزء الثانى فصل ٢١ « المرافق العامة » •

ومع ذلك ، وبالرغم من هذه المساوىء ، فانه مادام المشرعون فى كل من المستوى الاتحادى ومستوى الولاية يثقون باستقلال أشخاص عديدين أكثر مما يثقون فى استقلال فرد واحد ، ومادام لايوجد بعد بديل مقبول للرقابة فى مجالات مثل المرافق العامة والضمان وعلاقات العمل والأمور الشبيهة فمن المحتمل أن تبقى اللجنة الرقابية المستقلة كسمة مميزة للحكومة الأمريكية ٠

الفصل بين الوظائف :

والموضوع القانونى الرئيسى فيما يتعلق باللجان الرقابية المستقلة هو ما اذا كان الأمر يستلزم لضمان القرار غير المتحيز فصل وظيفة البحث عن وظيفة اتخاذ القرار بوضع كل منهما فى هيئة مختلفة ، أم أنه يكفى أن يفصل بينهما فى داخل هيئة واحدة ٠ ولهذا الأمر أهمية بالنسبة للسياسة العامة؛ لأنه فى حالة هيئات مثل لجان المرافق العامة فى الولاية ولجنـــة القوى الكهربية الاتحادية فان هدفها الأصلى هو حماية المستهلك والصالح العام ، وليس فقط خلق مراكز لبحث الخلافات ٠ وفيما يتعلق بالسياسة العامة والهدف الاجتماعى نجد أن كلا من وظيفتى البحث واتخـــاذ القرار لاغنى عنهما ٠ ولما كانت هناك علاقة وثيقة بينهما فان المتفق عليه بصفة عامة أن الفصل بينها فى داخل هيئة واحدة أفضل من قيام كل وظيفة فى هيئة مختلفة ٠ ويجب فى وظيفة الرقابة الفعالة أن تتقدم جميع أجزائهـــا فى اتساق ودون تأخير لامبرر له اذا أردنا أن تتوافق المصالح الخاصة والعامة٠ والأرجح أن يكون بلوغ هذا الهدف العسير أيسر فى ظل اختصاص واحد ٠

والواقع أن مثل هذا الاختصاص الموحد يعنى أنه فى نظام اللجنة يجب أن تقوم مجموعة واحدة من الموظفين بجمع البيانات فى كل حالة لاتقدمها لاتخاذ قرار فى خصوصها بينما تقوم جماعة أخرى بالاستماع الى حجج كل جانب تعرض على الهيئة وتقدم التوصية بالقرار الى اللجان التى تتحمـــل أخيرا المسئولية عن التنفيذ(١٠) ويمكن فى التطبيق تقسيم كل من هاتين الوظيفتين الى خطوات اضافية ، ولكن يبقى الخط الفاصـــل بين البحث والحجة من ناحية والاستماع واتخاذ القرار فى الناحية الأخرى ٠

وتنشأ المشكلة الادارية الرئيسية التى تؤثر فى اللجان الرقابية المستقلة عن المسألة القانونية التى أشرنا اليها الآن ٠ اذ تثير اللجان ـ باعتبارها فى

---

(١٠) هناك تقدير ممتاز لهذين العاملين فى كتاب « القانون الادارى » تأليف كينيث دافيز (سانت بول ١٩٥١) ص ٤٠١ ـ ٤٤٦ ٠

واقع الأمر السلطة الرابعة فى الحكومة ــ مشكلة صعبة أمام مايرمى اليه المنظم الادارى من تحقيق التكامل الادارى فى نطاق تشكيل دقيق يسمى « الجهاز التنفيذى » ، ومادامت اللجان مرءوسة للهيئة التشريعية بدلا من الرئيس الادارى الأعلى ، فان الطريقة الوحيدة لتحقيق التكامل ــ ولو كان تكاملا جزئيا ــ هى أن تلحق بواحدة من الوزارات الكبيرة فى الحكومة ، وأن تفصل بين وظائفها الادارية والقضائية ، وأن تنقل الأولى الى ادارة فى داخل الوزارة ، وأن تترك الوظيفة القضائية دون أن تمس فى داخل اللجنة الملحقة٠

وهذه هى القاعدة التى اقترحتها لجنـــة براونلو سنة ١٩٣٧(١١) ٠

وهناك من الأسباب ماجعل هذا الاقتراح غير مقبول ، ولم يقتصر هذا على الكونجرس الذى رفض الاقتراح ، بل انه لم يجد قبولا بين أغلب الخبراء الذين درسوا اللجان الرقابية من خلال عملها ٠ ورغم ذلك فقد أجرى فعلا تغيير يتفق مع هذه التوصية ، ففى مجال الطيران المدنى قسمت وظائف هيئة الطيران المدنى بين مايطلق عليه الآن مجلس الملاحة الجوية المدنى الذى هو هيئة مستقلة وبين ادارة الطيران المدنى التى هى مصلحة فى داخل وزارة التجارة(١٢) وتختص ادارة الطيران المدنى بأمور مثل لوائح الأمان والمطارات والملاحة الجوية ومعلومات الطيران وتقدم الصناعة بينما ينظم مجلس الطيران المدنى النواحى الاقتصـــادية فى هذه الصــــناعة وينشر معـــايير الأمان ويبحث الحوادث ويشجع النقل الجوى العالمى ٠

وقد تجنبت لجنة هوڤر الأولى ــ بعد مضى عشر سنوات على تقرير لجنة براونلو ــ الهجوم المباشر على القانون الأساسى للجان الرقابة المســـتقلة تأييدا لاقتراح بأن تنقل بعض وظائف معينة غير رقابية فى أربع من اللجان الى وزارات تنفيذية نظامية ، وقد نفذت هذه الفكرة فى سنة ١٩٥٠ فى حالة واحدة على الأقل ، اذ نقل ماكان يعرف حينئذ بلجنة الولايات المتحـــــدة البحرية الى وزارة التجارة ، وقسمت وظائفها بين الادارة البحرية المسئولة عن الاعانات وعمليات بناء السفن ومجلس بحرى اتحـــادى ، وهو الهيئة الرقابية المسئولة عن مراقبة الأسعار والخدمات والممارسة وما أشبه ذلك ٠ ومع أن كلا من هاتين الهيئتين تقع فى وزارة التجارة فان مجلس البحرية الاتحادى مستقل عن الوزارة بالنسبة لوظائفه الرقابية ٠

---

(١١) اللجنـــة الرئاسية للادارة العليـــا تقرير ودراسات خاصة (واشنطون) ص ٢٠٥ ــ ٢٤٣ كوشمان المرجع الســابق ٠

(١٢) ومع ذلك فان هيئة الملاحة الجوية لم تلغ تبعا لذلك ما زالت حتى سنة ١٩٥٧ ، وهذه فى وزارة التجارة وكانت تتكون من أعضاء مجلس الملاحة الجوية المدنية ورئيس ادارة الملاحة الجوية المدنية ولكنها لم تؤد أى وظيفة باعتبارها كيانا مستقلا ٠

ومنذ سنة ١٩٥٠ أيد اتحاد المحامين الأمريكى نقـــل جميع الوظائف القضائية من اللجان الرقابية الى محكمة تجارية منفصلة يرأسها قضاة ، وهى خطة أيدتها كذلك لجنة هوڤر الثانية • والبحث الذى بدأه مجلس الشيوخ فى سنة ١٩٥٧ فى اللجان الرقابية كان من أسبابه ضغط اتحاد المحامين الأمريكى لاجراء الفصل بين هاتين الوظيفتين •

فأين خط الفصل الحقيقى بين الأمور التى تعتبر ادارية والتى تعتبر قضائية ؟ أليس الواحد منهما شرطا لنجاح الثانى فى أدائه ؟ أولا ينبغى أن يكون الاعتبار المتحكم هو الوظيفة الاجتماعية التى يفرض أن تقوم بهـــا اللجان وليس النظرية الادارية البحتة التى تفترض أن من المرغوب قيـــام التكامل فى اطار منطقى من التنظيم ؟ ويمكن أن يحـــاج بأن تكامل جميع الهيئات فى نمط سبق تحديده ضرورى للحكومة المسئولة وللادارة الشاملة المنتجة ، ولكن يمكن القول بنفس الحماسة بأنه اذا فرض تقسيم وظائف اللجان الرقابية فان الرقابة على الاحتكارات القانونية مثل المرافق العامـة وازالة مجالات التعارض الاجتماعى كما هو الشأن فى علاقات العمل التى سوف تثبت أنها أصعب مما هى عليه الآن •

تكرار وتداخل الاختصاصات :

وموضع آخر جدير بالاهتمام ؛ فانه عندما وجهت احدى شعب البحث فى لجنة هوڤر الثانية اهتمامها الى اللجان الرقابية وصفتها بأنها « تطور سياسى بارز » فى الحكومة الاتحادية ، ولكنها لاحظت أن نموها كان عفويا وغير متسق استجابة لحاجات الحكومة العاجلة ليس فى المستوى الاتحادى فحسب ، ولكن فى مستوى الولاية كذلك(١٣) • وعلى ذلك يخضع كثير من الأعمال لسلطة رقابية من هيئتين حكوميتين أو أكثر ؛ اذ أن الرقابة التنظيمية تعتبر فى كثير من الحالات من وظائف البلدية أيضا •

ويتصل التداخل والتكرار فى داخل الحكومة الاتحادية ذاتها أساسا بمراقبة الأغذية حيث تشترك فى تمييز المنتجات الغذائية لجنة التجـــارة الاتحادية ، وادارة الأغذية والعقاقير • وفى المجال المصرفى تتوزع سـلطة الرقابة التنظيمية بين وزارة الخزانة (رقابة النقد) ومؤسسة ودائع التأمين الاتحادية ولجنة الاحتياطى الاتحادى • وينتج عن ذلك الزعم ضياع الجهد والمال ، وكذلك المتاعب التى لاداعى لها ، والنفقات التى يتكبدها من يخضعون

(١٣) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة • تقرير شعبة البحث عن الخدمات القانونية واجراءاتها (واشنطون ١٩٥٥) ص ١١٣ •

لهذه القواعد . وقد أوصت شعبة البحث بأنه ينبغى أن تنحصر السلطة على كل موضوع مفرد فى وزارة أو هيئة واحدة حيثما أمكن ذلك .

وعن موضوع التداخل بين الحكومة الاتحـــادية والولايات ذكرت شعبة البحث أن الحكومة الاتحادية تتمتع بسلطات واسعة بالنسبة للتنظيم الرقابى، ولكنها لاحظت أن بقاء هذه السلطة « لايعنى أنه ينبغى ممارستها بدلا من رقابة الولاية »(١٤) ؛ وهو رأى يشارك فيه مشاركة تامة كل من اتحـــاد الطرق الحديدية القومى وأعضاء لجان المرافق التى تمثل اللجان فى كل ولاية فى الاتحاد . وتتصل مجالات التكرار الأساسية بين هيئات الحكومة الاتحادية والولاية بتحديد الضريبة واجراءات المحاسبة (فى بعض الحالات تضطر شركة الى امساك مجموعتين من سجلات المحاسبة لترضى اللجـــان فى كلا المستويين) والاندماج ومسميات الأطعمة والمنتجات الأخرى وتحديد المعايير للأطعمة والعقاقير . وحتى اذا لم يكن من المستطاع تجنب مثل هذا التداخل كلية ، فان هناك ما يعرف ـ كما قالت شعبة البحث ـ بالفيديرالية التعاونية « تستطيع اللجان الاتحادية ولجان الولاية استنادا اليه أن تتفاوض كل منهما مع الأخرى فى الأمور التى تهم كليهما »(١٥) . وقد نصت بعض القوانين الاتحادية ، وبصفة خاصـــة قانون القوى الكهربية الاتحـــادية لسنة ١٩٣٥ ، على تطبيق مثل هذا الاجراء . ولكن حيث لا يكون هذا التطبيق اختياريا فان فاعليته تعتمد الى درجة كبيرة على الروح التى ينفذ بها .

وذكرت شعبة البحث فى لجنـــة هوفر أن مزايا التنظيم الرقابى فى مستوى الولاية واضحة وهى(١٦) :

١ ـ الأفضل أن تنهض الولاية بالرقابة غالبا . فان الانتقـــال الى واشنطون ينطوى على مشقة فى الوقت وفى الانفاق ، وقد تستطيع الهيئات المحلية أن تعنى بالحالات بطريقة أسرع .

٢ ـ الأغلب أن تفتقر هيئة فى واشنطن الى المعرفة بالظروف المحلية، وهى مضطرة الى دراسة الحالات مسجلة على بيان مطبوع ، فى حين قد تتطلب الظروف فى بيئة معينة أشكالا أخرى من الرقابة .

٣ ـ تتجه رقابة لجنة من الولاية الى اتاحة قدر أكبر من المرونة . وهناك قيمة لوجود ٤٨ ولاية يمكن أن تكون كل منها معملا لاختبار الاجراءات المتتابعة . وقد ذكر القاضى برانديز أن « أحد الظروف السعيدة فى النظام

---

(١٤) المرجع السابق ص ١١٥ .

(١٥) راجع الفصل السابع .

(١٦) تقرير شعبة البحث عن الخدمات القانونية واجراءاتها ص ١١٥ .

الاتحادى » أن ولاية واحدة شجاعة تستطيع ـ اذا رغب فى ذلك مواطنوها ـ أن تعمل كمختبر وتجرى تجارب اجتماعية واقتصادية جديدة دون أن تتعرض بقية البلاد للمخاطرة »(١٧) .

ترتبط السلطة المحلية بالمسئولية المحلية وهذا أقرب الى المثالية الأمريكية فى اثبات الذاتية .

وترى شعبة البحث أنه ينبغى أن يكون الهـــدف الرئيسى للرقابة الفيديرالية هو تدعيم ، وليس الاستيلاء على سلطة الولاية ، وحثت على أن يهتم الكونجرس كل الاهتمام بمزايا قيام الولاية بوظيفـــة الرقابة اذا ما اقترح أن تنهض الحكومة الاتحادية وتتمسك بكامل سلطاتها الرقابية التى يخولها الدستور اياها . وفضلا عن ذلك فانه ينبغى أن تمكن الهيئات الاتحادية وتشجع على أن تنسحب من الرقابة التى هى من مسئولية الولايات الرئيسية ، أو حيث لاتكون الرقابة الاتحادية ضرورية لانجاز أهـــداف الكونجرس .

ومع ذلك فان لجنة هوڤر نفسها تجنبت تحديد رأى فى هذا الموضوع، وكما لاحظنا فى فصل سابق فان لهذا الموضوع أهمية باعتباره جزءا من موضوع أكبر هو موضوع الفيدرالية(١٨) . ومن المحتمل أن يبقى موضوعا حيا من أمور السياسة العامة لفترة مستقبلة .

أمثلة عن عمل اللجنة :

قامت شعبة بحث من لجنة هوڤر الأولى باجراء دراسات خاصة عن جميع اللجان الرقابية التسع الكبرى ونشرت ما توصلت اليه من نتائج . وتستحق هذه الدراسات اهتماما واعيا من كل من يعنى بالخدمات المحتكرة مثـــل القوى الكهربية والنقل والاتصالات والموضوعات الشبيهة بها ، وهى جميعا تدخل مجالات الاقتصاد الكبرى ، وبعضها تختلف حولها الآراء بصورة أكثر من المعتاد . ويمكن أن يستفاد كثيرا من هذه الدراسات فى مجال المشكلات والمبادىء الادارية .

ويمكن أن نختار ـ كمثال للتوضيح ـ لجنة الاتصالات الاتحادية ، وهى لجنة أنشئت فى سنة ١٩٣٤ ، وتجرى الرقابة على صناعات هامة مثـــل التليفون والراديو والتليفزيون وكل منها صناعات تتعـــامل فى بلايين الدولارات . وقد وجدت شعبة البحث من لجنة هوڤر أن لجنة الاتصالات

---

(١٧) شركة ثلج الولاية الجديدة ضد ليبمان (١٩٣٢) .

(١٨) راجع الفصل السابع لدراسة الفيدرالية .

الاتحادية ولو أنها جديرة بأن تستمر تعمل على نظام اللجنة ، الا أن بهـــا أخطاء خطيرة عديدة ؛ فأعضاء اللجنة السبعة مثقلون بأعباء العمل ، ويرجع ذلك الى فشلهم ـ الى حد بعيد ـ فى التفويض وأن ليس فيهم من يحتل مكان القيادة بصورة واضحة ، كما تفتقر اللجنة الى برنامج شامل للتنظيم الرقابى، وقد أهمل التخطيط المسبق ورسم السياسة حتى فى مجال الاذاعة التى يستنفد أغلب وقت اللجنة • كما فشلت اللجنة فى تحديد أهدافها الرئيسية• وبينما أعضاؤها مثقلون بالعمل فانه لايستفاد استفادة كافية من الموظفين المهنيين(١٩) •

وقد أوصت شعبة البحث بأن تطبق المبادىء التالية فى علاج هـــذا القصور الادارى ، فأولا : ينبغى أن يوضع برنامج تخطيط عاجل قصير الأمد يتبعه برنامج تخطيط شامل طويل الأمد ، وثانيا : ينبغى أن توضع مسئولية القيادة فى رئيس يمنح سلطة وقدرة متزايدة ، وثالثـــا : يجب أن يقسم الموظفون المهنيون تبعا للوظائف ويمنحوا مسئوليات أكبر ، وأخيرا ينبغى أن تحاول اللجنة حتى تحافظ على وقت الأعضاء أن تستخدم عـــددا منهم كمجموعة بدلا من أن يشترك الأعضاء السبعة فى دراسة كل مســـألة مفردة(٢٠) •

وكما هو المنتظر فقد ظهرت كل هذه المشكلات بصفة عامة فى أغلب الهيئات ذات الرياسة الجماعية فى وقت ما خلال الستين السنة أو نحوها التى كان فيها التنظيم الرقابى عاملا هاما فى الادارة العامة • وكما لوحظ من قبل فان توصيات لجنة هوفر قد لاقت أحسن القبول من اللجان الرقابية واستفادت منها لجنة الاتصالات الاتحادية من بين اللجان الأخرى • •

ويمكن أن تقال الآن كلمة عن لجنة الطاقة الذرية بسبب أهميتها وتفردها ببعض السمات التنظيمية ولو أنها لم تصل حتى الآن لأن تكون احـــدى الهيئات التنظيمية الرقابية الكبرى فى الحكومة الاتحادية •

وهذه الهيئة التى أنشئت بمقتضى قانون الطاقة الذرية لسنة ١٩٤٦ قد أصبحت تنهض بأعمال قيمتها ١٢ بليون دولار بعـــد عشر سنوات • وبرامجها تختلف كثيرا عن البرامج الأخرى بسبب جو السرية الذى يحيط بها وهى رغم مايؤيدها من الاعتبارات العسكرية فانها قد أثارت كثيرا من القلق بين هؤلاء الذين يعتقدون أنه ينبغى على الحكومة أن تعمـــل فى كل

(١٩) لجنة تنظيم الجهـــاز التنفيذى فى الحكومة ـ تقرير شعبة البحث عن اللجان الرقابية (واشنطون ١٩٤٩) ص ٩٤ ـ ٩٥ •

(٢٠) المرجع السابق ص ٩٦ ـ ٩٧ •

الحالات فى الضوء وتحت عيون الشعب الناقدة . وكذلك تختلف لجنة الطاقة الذرية أيضا فى بعض النواحى التنظيمية ، ومن أبرزها أنه تقوم فى الكونجرس لجنة مشتركة للطاقة الذرية تخدم لجنة الطاقة الذرية على أنها نوع من مجلس رسم السياسة ولجنة تنفيذية وكاهن اعتراف وناقد ادارى فى آن معا ، وهو دور يعتبر ضروريا نظرا لأن الكونجرس ذاته ممنوع من حق المعرفة الكاملة بعمليات لجنة الطاقة الذرية .

ويخلص مؤلف أول بحث مستفيض عن مركز لجنة الطاقة الذرية فى الاطار الشامل للحكومة الاتحادية الى أن اللجنة المشتركة للطاقة الذرية قد أثبتت أنها أداة ادارية مرغوبة ، وأن هذا التشكيل المستحدث يتيح « وسيلة جيدة لتمكين الحكومة الاتحادية من أن تتحمل الضغوط غير الطبيعية التى تنشأ من احتياجات الرقابة على الطاقة الذرية »(٢١) .

وهناك موضوعات كبرى أخرى أحاطت بانشاء وتطوير لجنة الطاقة الذرية هى :

أولا : المفاضلة بين اللجنة والهيئة ذات الرئاسة المفردة واتخاذ القرار بتفضيل اللجنة . ثانيا : ما اذا كانت هذه اللجنة تمنح استقلالا كاملا أو تتكامل مع هيئة قائمة أو وزارة وقد اتخذ القرار من ناحية الاستقلال . ثالثا : هل تنشأ هيئة يغلب فيها العنصر المدنى أو يتحكم فيها العسكريون وقد اتخذ القرار بتأييد الرقابة المدنية مع الاتصال العسكرى وأخيرا ما اذا كان ينبغى أن يقوم غير المهنيين بالرقابة الادارية الرئيسية أو يقوم بها العلماء المهنيون والمهندسون والفنيون وأمثالهم . وقد اتخذ القرار فى هذه المسألة بالمثل بتأييد رقابة غير المهنيين ــ وهذا تقليد أمريكى ثابت ــ مع تمثيل كاف للعنصر المهنى .

وقد كان عمل لجنة الطاقة الذرية حتى هذا الوقت فى أغلبه عملا تطويريا وتنفيذيا مع التركيز على بناء المصانع وادارة مدن « الشركة » ومثل ذلك . وبتزايد التصريح للصناعة فى المستقبل فى القيام بالمشروعات المدنية لاستخدام الطاقة الذرية أصبح من المحتمل أن يزيد بروز وظائف التنظيم الرقابية للجنة الطاقة الذرية وتصبح واحدة من أهم مجالات الرقابة التنظيمية التى توجد فى أى مكان .

(٢١) مورجان توماس الطاقة الذرية والكونجرس (آن آربر ــ ميشجان ١٩٥٦) ص ٢٤١ .

مراجع مختارة

Attorney General's Committee on Administrative Procedure, *Administrative Procedure in Government Agencies*, Sen Doc. No. 8, 77th Cong., Ist Sess. (1941).

Bernstein, Marver, *Regulating Business by Independent Commission* (Princeton, N.J., 1955.)

Blachly, Frederick F., and Miriam E. Oatman, *Federal Regulatory Action and Control* (Washington, D.C., 1940).

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *The Independent Regulatory Commissions* (Washington D.C., 1949).

—, *Task Force Report on Independent Regulatory Commissions* (Washington, D.C., 1949).

Cushman, Robert E., *The Independent Regulatory Commissions* (New York, 1941).

Davis, Kenneth C., "Separation of Functions in Administrative Agencies," *Harvard Law Review*, Vol. LXI (September, 1948).

Eastman, Joseph B., "The Place of the Independent Regulatory Commission," *Constitutional Review*, Vol.XII (1928).

Fesler, James W., *The Independence of State Regulatory Agencies* (Chicago, 1942).

Graham, George A., and Henry Reining. Jr, (eds.), *Regulatory Administration* (New York, 1943).

Hart, James, *An Introduction to Administrative Law* (New York, 1940).

Herring, Pendleton, *Public Administration and the Public Interest* (New York, 1936), Pt. III.

Landis, James M., *The Administrative Process* (New Haven, Conn. 1938).

President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937), pp. 39-42.

Pritchett, C. Herman, "The Regulatory Commissions Revisited," *American Political Science Review*, Vol. XLIII (October, 1949).

Redford, Emmette S., *Administration of National Economic Control* (New York, 1952).

Rogers, Lindsay, "The Independent Regulatory Commissions," *Political Science Quarterly*, Vol. LII (1937).

١٢
المؤسسات الحكومية

يتعرض المخطط التنظيمى لمشكلة ادارية أخـرى كبيرة فيما يتعلق بالمؤسسات العامة التى هى ابتكار فى الادارة العامة استخدم فى كل دولة من دول العالم تقريبا ولم يتقيد بقيود من نظم الحكم أو الايديولوچية السياسية (١) . وهذه الهيئات مشكلة لأنهـا مثل لجان التنظيم الرقابى يفترض انها ذات كيان مستقل ، ومن ثم فانها لا تخضع لنمط من التكامل سبق تحديده فى داخل الجهاز التنفيذى للحكومة . فالمؤسسة العامة هيئة قانونية متميزة يتوافر لها على الأقل من الناحية النظرية الكثير من سمات المؤسسة فى القطاع الخاص وهذا ما يجعلها تختلف اختلافا بينا عن الأجهزة التنفيذية الحكومية المعتادة . ومع أن الكثير من الفروق بين المؤسسة العامة ونموذج المؤسسة الخاصة قد أقحمت فى الواقع على المؤسسة العامة فى هذه البلاد الا أنها مازالت تكون فئة قائمة بذاتها . وهى مع اللجنة الرقابية تدخل فى المجال الذى يطلق عليه الجهاز الرابع فى الحكومة . ومع أن المؤسسات الحكومية التى تعتبر بأكملها جهازا تنفيذيا بالمعنى الدستورى تختلف عن اللجان فى هذا وفى أمور أخرى فانهما تشتركان فى توافر درجة كبيرة من الاستقلال التنفيذى مما يجعل من الصعب ادماجهما فى خريطة دقيقة عن الجهاز التنفيذى .

استخدام نظام المؤسسات فى الحكومة :

يستخدم نظام المؤسسات فى الحكومة أساسا عندما تنهض الحكومة بنوع من النشاط الحـر الذى يكون انتاج القوى الكهربية . أو تشغيل خطوط النقل ، او تقديم خدمات تتفاوت بين اقامة منشأة لتنظيف الملابس فى أى قاعدة حربية الى اقراض البلايين من الدولارات للمنشأة الخاصة ، أو تشغيل مشروع اقليمى ضخم للتطوير كمشروع هيئة وادى التنيسى .

(١) راجع مقـال مارشال ديموك « هـذه المؤسسات الحكومية » مجلة هاربر عدد (مايو ١٩٤٥) ص ٥٦٩ — ٥٧٦ للاطلاع على دراسة عامة عن مجالها وسماتها .

ولم يكن هناك بيان محدد عن هذه المنشآت المملوكة للقطاع العـــام حتى سنة ١٩٥٨ ، كما لم يكن رأس المال الكلى المستثمر فيها معروفا وكذلك العدد الكلى للموظفين والقيمة الكلية للبضائع والخدمات المنتجة ســـنويا والربح والخسارة الناتجة عن عملياتها (٢) وكثير من هذه المناشط ـ وبخاصة فى وزارة الدفاع ـ تعمل دون استخدام نظام المؤسسات . ولكن المناشط الأكثر اهمية تسير تبعا له .

وفيما يلى نذكر بعضا من أكبر المؤسسات وأقواها فى المستوى الاتحادى وكذلك قيمة أصولها فى سنة ١٩٥٤ وهى :

ادارة ائتمان المزرعة .	١ر٣ بليون	دولار
مؤسسةالائتمان الاستهلاكى .	٥ر٨ بليون	دولار
مصارف الاقراض الداخلى الفيدرالية .	١ر٤ بليون	دولار
الاتحاد العقارى القومى الفيدرالى .	٢ر٤ بليون	دولار
مصارف التصدير والاستيراد .	٢ر٨ بليون	دولار
مؤسسة ودائع التأمين الفيدرالية .	١ر٦ بليون	دولار
مؤسسة وادى التنيسى .	١ر٩ بليون	دولار

وواحدة من أحدث المؤسسات الفيدرالية هى مؤسسة طريق سانت لورانس البحرى التى انشئت للتعاون مع الحكومة الكندية فى انشاء ورقابة وتشغيل وتطوير طريق سانت لورانس البحرى . وربما كان اشهر المؤسسات الاتحـــادية هى مؤسسة التمويل للتعمير التى قدمت ٦٤٠ر٠٠٠ قرض ثلانفاذ ـ منذ انشائها فى سنة ١٩٣٢ الى أن توقفت عن العمل فى سنة ١٩٥٤ خلال الأزمة الاقتصادية ووقتالحرب ـ فى كل مجال من المجالات الاقتصادية تقريبا وأقرضت أو أنفقت نحو ٤٩ بليون دولار .

وفى مجال الاقـــراض والتأمين أنشئت بنوك الأراضى الاتحـــادية فى سنة ١٩١٦ ومؤسسة تمـــويل التعمير فى سنة ١٩٣٢ (التى صفيت فى سنة ١٩٥٣) . وبلغ عدد المؤسسات ذات الكيان المستقل التى تعمل فى العمليات المالية وحدها ١٠٤ حتى ١٩٥٤ ، وبلغت جملة القروض والضمانات والتأمين والكفالات الطـــارئة ٢٤٤ بليون دولار ، وبلغت الاستثمارات الحكومية ما يقرب من ١٧ بليون دولار . ولم تكن جميع هـــذه الهيئات مندمجة فى شكل مؤسسات ولكن الكثير كان كذلك .

---

(٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة . دراسة للخبراء عن منشآت الأعمال خارج وزارة الدفاع (واشنطون ١٩٥٥) .

وتستخدم المؤسسات العامة على نطاق أوسع كثيرا خارج الولايات المتحدة منه داخلها ، والسبب فى ذلك هو أن التقليد الشائع فى أغلب الأمم الأخرى يتجه نحو الادارة والملكية العامة فى بعض مجالات الاقتصاد أكثر ما يتجه نحو الرقابة التنظيمية كما هو الغالب هنا (٣) . فقد كان هناك جهد مخلص فى الولايات المتحدة الأمريكية للابتعاد عن مناقشة المنشآت الخاصة حيثما كان ذلك ممكنا . ولم تكن المبادأة الخاصة فى بعض أنواع المنشآت قادرة أو راغبة فى تحمل المخاطرة التى يتطلبها القيام بهذه الأعمال فلم يكن فى القطاع الخاص مثلا من يستطيع أن يقدم القروض للأعمال المتدهورة فى سنة ١٩٣٢ أو يضمن ودائع البنوك فى كل وقت وبصفة خاصة فى حالة تدهور البنوك ، أو أن ينهض بتطوير منطقة بأسرها كما هو الشأن فى وادى التنيسى أو يؤمن المحصولات للفلاح ضد الجفاف أو يقدم قروضا خاصة للتعاونيات .

وعلى ذلك نهضت الحكومة فى هذه المجالات وغيرها بالعمل ليس لغرض التنظيم ، كما هى الحال فى كثير من الأمم الأخرى التى تملك وتدير شبكات النقل والاتصالات مثلا ، بدلا من تنظيمها وليس بغرض الربح أو المنافسة مع المنشأة الخاصة كما تتهم بذلك فى بعض الأحيان ، ولكن لتقديم خدمة مطلوبة سوف لا تتوافر بطريقة أخرى . وبصفة عامة فالمنطق المأخوذ به هو أن المؤسسات الحكومية التى انشىء أغلبها فى أوقات الطوارىء قصد بها أن تدعم نظام المنشآت الخاصة لا أن تضعفه .

والحقيقة انه على مدى السنين نمت المنشآت — وبخاصة المتصلة بالخدمات الحربية — لدرجة ان المنشأة الخاصة تستطيع أن تنهض بسهولة — بالمغاسل ، و « جراجات » التصليح ، وصناعة محافظ البريد ، وما يشبه ذلك . ولكن هذه فى أغلبها أعمال صغيرة وقليلة الأهمية نسبيا اذا قورنت بالعمليات الضخمة فى ادارة تسليف المزارع ومؤسسة التسليف السلعى ، أو مؤسسة وادى التنيسى .

وقد بدات المؤسسة العامة تحظى بالأهمية فى الولايات المتحدة خلال الحرب العالمية الأولى عندما أنشأت الحكومة الاتحادية ستا منها لتوفير بعض الاحتياجات اللازمة فى هذا الصراع . ثم ظهرت مؤسسات أخرى لأسباب طارئة خلال الركود الاقتصادى فى الثلاثينيات بلغ عددها أعلى

(٣) انظر الفصل الحادى عشر .

ذروة فى سنة ١٩٤٥ . ومنذ ذلك التاريخ أجرى تخفيض تدريجى فى عدد هذه المؤســسات كلما كان ذلك ممكنا ، فى حين استمر حجم الأعمال فى الاتساع . وعلى ذلك فانه فى حالة جميع المؤسسات الاتحادية وهيئات التسليف ارتفعت جملة الأصول من ٣٠ر٤ بليون دولار فى سنة ١٩٤٦ الى ٤٠ر٤ بليون دولار فى سنة ١٩٥٤ وزادت الفائدة المالية للحكومة الاتحادية عن هذه العمليات بمقدار الثلث .

وذكر مدير ادارة الميزانية فى سنة ١٩٥٤ أن « الحكومة الاتحــادية اليوم تدير أكثر من مائة نشاط من نوع مناشط قطاع الأعمال ، فهى أكبر منتج للقوى الكهربية فى البلاد ، وأكبر مؤمن ، وأكبر مقرض ، وأكبر مقترض وأكبر مالك مستودعات وأكبر صـاحب سفن ، وأكبر صـاحب عمل فى أسطول النقل البرى . ويبدو هذا بيانا يثير الدهشة فى بلد يعتبر حصن وقدوة العالم الرئيسية فى المنشأة الخاصة والمبادأة الفردية » (٤) . وربما يزيد العدد الكلى للتسهيلات التجارية والصناعية فى وزارة الدفاع وحدها على ٢٥٠٠ فى سنة ١٩٥٥ باستثمار رأسمالى متوقع يزيد على ١٥ بليون دولار . ونجد من بين الفئات السبع والأربعين لمثل هذه المناشط صناعة الملابس والطلاء والمثلجات والنظارات الطبية واصلاح الأثاث وخلط الأسمنت ومشاتل الأشجار والحــدائق وتحميص البن والخطوط الجوية وخطوط البواخر والطرق الحديدية .

والواقع أنها « قائمة مثيرة » ولكن الحقيقة مازالت هى أن المنشأة العامة استنادا الى أى مقياس ليست الا جزءا صغيرا من النشــــاط الكلى للأمة ولم تسهم فى سنة ١٩٥٣ الا بمقدار سبعة من ألف من مجموع الدخل القومى . ومن بين ٣ر٤ بلايين دولار كسبها القطاع العام فى هذه الســنة ، فان ثلثى المبلغ على وجه التقريب يمثلان دخل مشروعات الحكومة الاتحادية والثلث الباقى يمثل دخل مشروعات حكومات الولايات والحكومات المحلية (٥) .

والمؤســسات العامة فى الولايات والبلديات أبسط مظهرا منها فى المستوى الاتحادى ولكنها قد استعملت منذ وقت أسبق قد يرجع فى بعض الحالات الى أيام الأمة الأولى . وتعتبر هيئة مثل سلطة ميناء نيويورك التى بلغت

---

(٤) حديث فى مدينة نيويورك أمام مؤتمر مدينة نيويورك للاتحاد القومى لمراجعى البنوك ومحاســـبيها .

(٥) وزارة التجـــارة — ادارة اقتصاديات الأعمال — تقصى الأعمال الجـارية فبراير سنة ١٩٥٥ وملحق الدخل القومى لسنة ١٩٥٤ . راجع الملخص الاحصائى للولايات المتحدة لسنة ١٩٥٥ ص ٢٩٠ للاطلاع على هذه الأرقام ومقارنتها .

جملة أصولها فى سنة ١٩٥٥ أكثر من ٦٢٥ مليون دولار ، وتملك شبكة من العمليات فى ولايتين ــ تشمل المطارات والطرق الرئيسية والجسور « الكبارى » والأنفاق وأحواض السفن ونهايات « الأتوبيس » وناقلات البضائع والطرق البحرية وتحسينات الميناء ــ أكبر العمليات من هذا النوع فى العالم ومجالات النشاط التى تنهض بها المؤسسات فى الولايات والبلديات تكاد تكون هى نفس ما تنهض به المؤسسات فى الحكومة الاتحادية ، وتشمل مناشط النقل والتسليف والاسكان والمرافق العامة وأمثالها (٦) .

والواقع أن انتشار هذه المناشط فى السنين الحديثة فى مستوى الولاية والمستوى المحلى فيما يطلق عليه غالبا اسم « سلطات » وهى طراز من أسلوب المؤسسة ــ أوجد مشكلة كبرى فى الادارة العامة . وكان الدافع الرئيسى على انشائها هو ايجاد مصادر للايراد من الممرات والجسور « الكبارى » والأنفاق والأشكال الأخرى من منشآت الطرق الرئيسية دون زيادة أعباء دافع الضرائب . وقد رحب دافع الضرائب بصفة عامة بهذا التطور ، بيد أنه أوجد لرجل الادارة العامة مصاعب الاعداد لها بسبب زيادة المناشط التى أصبح عليه أن يراقبها زيادة كبيرة مما يهيىء الفرصة لاستغلال الأموال وهبوط كفاية الأداء وكثرة الفاقد وبصفة خاصة كثرة الوظائف التى يلزم التنسيق بينها زيادة كبيرة . وبذلك فقد أصاب التكامل الادارى فى حكومات الولايات والمدن تدهور كبير نتيجة لهذا التطور (٧) .

المكانة والرقابة :

لقد نمت المؤسسات الحكومية أيضا كما هى الحال فى الوزارات النظامية واللجان الرقابية فى الجهاز التنفيذى بطريقة عشوائية الى درجة ما وبدرجة من التباين تقترب أو تتباعد عن النمط القياسى فى مؤسسات المشروعات الخاصة . ويشمل هذا النمط القياسى مجلس مديرين وادارة مأجورة والحق فى التقاضى والتعيين والفصل حسب الرغبة والاستدانة وسحب رأس المال والاستثمار واعادة استثمار الأرباح وشراء المواد من السوق المفتوحة ومواجهة جميع التكاليف من الدخل المكتسب واتباع نظام دقيق فى المحاسبة يضاف الى كل ذلك الحرية فى الاعلان والسير فى برنامج العلاقات العامة .

---

(٦) ارجع الى كتاب المؤسسات الحكومية وقانون الولاية تأليف « روث فاينتراوب » . (نيويورك ١٩٣٩) .

(٧) مجلس حكومات الولاية ، المؤسسات العامة فى الولايات (شيكاغو ١٩٥٣) .

ومع ذلك فقد أخضعت المؤسسات الحكومية وبصـــورة متزايدة فى السنين الأخيرة لرقابة أشد ونتيجة ذلك ان أصبح الكثير من هـــذه المؤسسات أكثر شبها بالوزارة النظامية فى الحكومة منه بطـراز المؤسسة فى المنشآت الخاصة(٨) . وفوق ذلك فانه يوجـد تباين بين المؤسسات الحكومية المختلفة ذاتها بالنسبة لوجود ، أو تشـــكيل مجالس المديرين وسلطات الاقتراض والاقراض وسعر الفائدة التى تدفع للخزانة عن القروض والاحتياطى فى التأمين ، أو اتفاقيات الضمان واعادة التسديد لوزارة الخزانة.

وقد كانت المؤسسات الحكومية قبل تشديد الرقابة عليها فى سنة ١٩٤٥ أكثر حرية مما هى عليه الآن فى العمل وفق نمط الأعمال الخاصة المعتاد ، والمثال على ذلك هو ادارة تسليف المزارع التى أنشئت سنة ١٩٣٣ بادماج هيئات عديدة للائتمان الزراعى وخاصة بنوك الأراضى الاتحادية التى يرجع تاريخها الى سنة ١٩١٦ . وفى وقت الادماج احتفظت المؤسسات الاحدى والخمسون بأسمائها كوحدات ذات كيان قانونى مستقل . وكان البعض منها تملكه الحكومة ملكية تامة والبعض الآخر ذا ملكية مشتركة بين الحكومة ومجموعات خاصة ، وجزء آخر تملكه تعاونيا جماعات المزارعين المحليين وفى قمة التشكيل الجديد كانت ادارة الائتمان الزراعى ذاتها . وما زالت غير مندمجة فى طبيعتها . ورئيس هذا النظام يسمى المحافظ ويعينه رئيس الجمهورية ويعتمد مجلس الشيوخ هذا التعيين . وفى السنوات الأولى من تكوين ادارة تسليف المزارع اختص أربعة من أعضاء مجلس الادارة بالأقسام الأربعة الرئيسية لخدمات التسليف التى انقسم اليها أعضـــاء المؤسسة وفى المستوى التالى لهـــذا التشكيل اختص الرؤساء الوظيفيون بالشئون القانونية ، والبحوث والبيانات والادارة والأفراد والحسابات وقسم الاختبار.

وفى ظل هذا التشكيل كان ينتظر من كل من الوحدات المندمجة ذات الكيان المنفصل أن تمول كلية بالتمويل الذاتى وأن يتوافر لهـــا الحرية الادارية التى تتمتع بها الادارة فى أغلب المؤسسات الخاصة . وفيما عدا المسئوليات الاشرافية المباشرة للمحافظ فى المنشأة المركزية واشرافه العام

---

(٨) هرمان برتشت « لغز المؤسسات الحـــكومية » مجلة الادارة العـامة العدد الأول (صيف ١٩٤١) ص ٣٨١ ــ ٣٨٩ ، ف كاى « المؤسسات الحكومية » فى كتاب مبادىء الادارة العامة (نيويورك ــ تحرير فريتس مورشتين ماركس فصل ١١ ، وللاطلاع على رأى شامل عن السمات والاتجاهات راجع مقال مارشال أ . ديموك « المؤسسات الحكومية » بلورة للسياسة والادارة « مجلة العلوم السياسية الأمريكية » عدد (أكتوبر ديسمبر ١٩٤٦) ص ٨٩٦ ــ ٩٢١ ، ص ١١٤٥ ــ ١١٦٤ .

على السياسة والادارة كانت المؤسسات الفرعية حرة فى أن تخطط وتنظم وتشرف على عملياتها . وقد زعم لهذا النظام أربع مزايا كبرى هى : أولا أنه حدد المسئولية ووفر الاستقلال والسرعة والبت والقيادة لدرجة يصعب تحقيقها فى عمليات الادارات أو المجالس العادية فقد تبع الوظيفة المركزية المحدودة اللامركزية والحرية الادارية . وثانيا وفرت العمليات التى انتقلت لا مركزيا الى المؤسسات الاقليمية التى تحكمها مجالس تنتخب جزئيا بواسطة الملاك استقلالا كبيرا بالاضافة الى التمثيل الديموقراطى ؛ وثالثا نظرا لأن كل وحدة تنفيذية اقليمية كانت مؤسسة ذات تمويل ذاتى فانها تجد فى نفسها الدافع على كفاءة الأداء كما تتمتع بحرية كبيرة بعيدة عن القيود والاجراءات التى تضعها الحكومة المركزية بالنسبة للمالية والأفراد . وأخيرا فقد كونت الاتحادات التعاونية التى يملكها ويديرها الأعضاء المقترضون للنظام بأكمله جذورا محلية فى المجتمعات التى تخدمها (٩) .

وما زالت مؤسسات تسليف المزارع تتمتع بقدر من الحرية أكبر منه فى أغلب المؤسسات الأخرى . وهناك أسباب وجيهة تبرز النفوذ السياسى وقدرة الفلاحين كجماعة ضغط . كما تتمتع تعاونيات ادارة التسليف الزراعى بحرية خاصة نظرا لأن نسبة رقابة المزارعين آخذة فى الارتفاع . وكذلك فقد سمح لهيئة وادى التنيسى أن تحتفظ ببعض الحريات النقابية التى فقدها الآخرون تدريجيا ، ويرجع السبب فى ذلك الى أن هيئة وادى التنيسى قد لقيت مساندة سياسية قوية من قطاع كبير من البلاد . وبعبارة أخرى فانه يبدو أن هناك ارتباطا بين الحريات الادارية فى المؤسسات الحكومية والتأييد السياسى القوى ، وعندما يفتقد مثل هذا التأييد ترغم المؤسسات على أن تتخذ شكل الوزارات المعتادة التى تنقصها المواثيق النقابية ومجالس الادارة والقدرة على الاقتراض والسلطة على استثمار الأرباح والحرية فى ادارة الأفراد وجميع الامتيازات الأخرى .

وقد بدأت المحاولات لفرض رقابة أشد على مؤسسات الحكومة الاتحادية ففى سنة ١٩٣٥ عند ما طلب الى البعض منها تقديم ميزانياتها الى ادارة الميزانية للمراجعة وامتد هذا الطلب فى سنة ١٩٤٢ الى جميع المؤسسات الحكومية الكبيرة ، وما وافت سنة ١٩٤٠ حتى كانت جميع الوظائف فى المؤسسات التى تملكها أو تتحكم فيها الحكومة الاتحادية تخضع لنظام الخدمة المدنية باستثناء واحد هو هيئة وادى التنيسى التى اتخذت لنفسها

(٩) هربرت ايمرخ « النواحى الادارية المميزة فى ادارة تسليف المزارع » مجلة العلوم السياسية الامريكية العدد ٣٠ (ديسمبر ١٩٣٦) ص ١١١٧ — ١١٢٣ .

نظاما ممتازا فى ادارة الأفراد لم يمس . وفى سـنة ١٩٣٩ انطوت جميع المؤسسات الحكومية القائمة ما عدا هيئة وادى التنيسى ومؤسسة الودائع التأمينية الاتحادية فى وزارة أو هيئة حكومية ، ولكن هذه السياسـة لم يكتب لها الدوام وشكلت المؤسسات التى أنشئت منذ ذلك الوقت فى أكثر الأحوال على أساس الاستقلال القديم .

وأخيرا فقد أصدر الكونجرس فى سنة ١٩٤٥ قانون رقابة المؤسسات الحكومية الذى لم يقتصر على محاولة الوصول الى نوع من الاتساق فى وضع المؤسسات الاتحادية ، بل حاول ان يصلها بصلة اقوى مع ادارة الميزانية وديوان المحاسبة العامة . والمتطلبات الرئيسية فى القانون هى :

١ ــ ألا تنشأ اى مؤسسة أو تنظم أو يحول اليها أى جهاز من الحكومة « الا بقانون يصدره الكونجرس ، أو تطبيقا لقانون أصدره الكونجرس ينص صراحة على اجازة مثل هذا الفعل » .

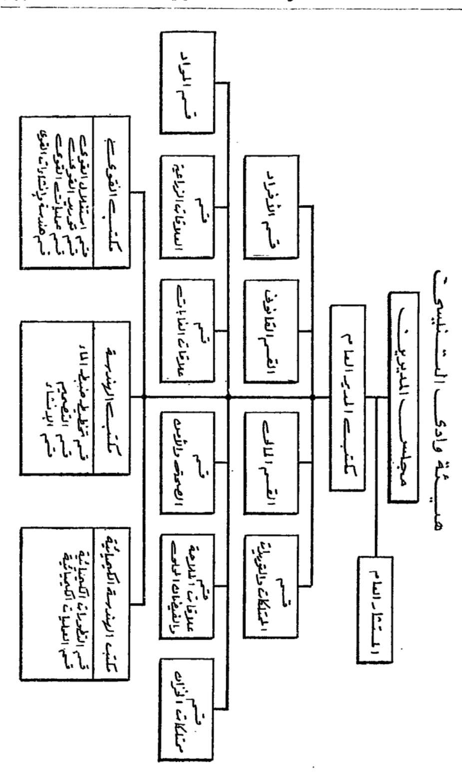
٢ ــ يفوض ديوان المحاسبة العامة فى مراجعة الحسابات سنويا وفقا لاجراءات المراجعة المعتادة فى المؤسسات التجارية بدلا من الطرق التقليدية الحكومية وتكليف المحاسب العام بأن يقدم تقريرا عن الانفاق فى كل مؤسسة ومصادر تمويلها ومركزها المالى مع التعليق على المخالفات . وقد كان للمؤسسات الحرية قبل صدور هذا القانون فى أن تعهد بالمراجعة المحاسبية الى احدى الشركات الخاصة ، كما هو الشأن فى المنشأة الخاصة تماما .

٣ ــ أن تقدم كل مؤسسة ميزانيتها السنوية على نمط ميزانية الأعمال الى ادارة الميزانية ، والى رئيس الجمهورية ، والى الكونجرس . ويعتمد الكونجرس كل سنة المصروفات التنفيذية ولكن الانفاق من القروض التى تعقد وفق القوانين الحالية لا يحتاج الى تخصيص سنوى من المشرع . كما يقرر القانون أيضا أن تلحق ميزانية المؤسسات بميزانية الدولة ، ولكن لا تكون جزءا منها .

٤ ــ تمسك وزارة الخزانة جميع حسابات البنوك والشيكات التى تزيد على ٥٠٫٠٠٠ دولار .

٥ ــ لا يجوز للمؤسسات الاتحادية أن تشترى أو تبيع من سندات الولايات المتحـدة بكميات تزيد على مائة الف دولار الا بعـد موافقـة وزير الخزانة .

ومن الواضح أن قانون رقابة المؤسسات الحكومية لسنة ١٩٤٥ أخذ من كل من النظامين فقد احترم بعض مبـادىء طريقـة المؤسسـات الخاصة مثل طرق المحاسبة التجارية والميزانية الملحقة ولكن ليس هنـاك


هيئة وادي التنيسي
مجلس المديرين
المستشار العام
مكتب المدير العام
قسم الأفراد
القسم القانوني
القسم المالي
قسم الممتلكات والتوريدات
قسم المواد
قسم العلاقات الزراعية
قسم علاقات الغابات
قسم الصحة والأمن
قسم علاقات الملاحة والفيضانات المحلى
قسم ممتلكات الخزان
مكتب القوى
قسم استغلال القوى
قسم توريد القوى
قسم عمليات القوى
قسم هندسة وإنشاءات القوى
مكتب الهندسة
قسم تخطيط ضبط الماء
قسم التصميم
قسم الإنشاء
مكتب الهندسة الكيميائية
قسم التطورات الكيميائية
قسم العمليات الكيميائية

شك فى انه أنقص بعض سمات المؤسسات الخاصة الأخرى فى ظل أجهـزة الرقابة المركزية مثل ادارة الميزانية والادارة العامة للمحاسبة ٠ وقد طبق رقابة لجنة الخدمة المدنية منذ سنة ١٩٤٠ .

والخلاصة أن ما نصل اليه هو الآتى :

ما زالت المؤسسات وحدات منفصلة لها كيانها القانونى ، ولكن لابد من موافقة الحكومة الاتحادية على قيامها .

ما زال لأغلب المؤسسات الحكومية مجالس مديرين (تقابل اعضاء مجلس الادارة فى اللجان الرقابية بينما تختلف تماما مع تنظيم الادارة فى وزارة نظامية) ، ولكن الأغلب أن يكون أعضاء هذه المجالس من المنفذين بها ، بدلا من المديرين الذين يختارون من خارج الوزارة التى تتبعها المؤسسة ، أو من خارج الحكومة الكلية .

ما زال الخط الفاصـــل بين السياسة والادارة وبين المجلس والرئيس الادارى الذى هو سمة لتشكيل المؤسسة يحترم بصفة عامة ، كما يتضح ذلك من الخريطة التنظيمية المرافقة عن هيئة وادى التنيسى .

وقد أنقصت الحريات المالية ، ولو أن ذلك لا يسير على نظام متسق . واستخدمت وسائل المساومة فى الميزانيـــة والمراجعة ، كما أن قلة من المؤسسات لها حق الاقتراض لحسابها الخاص بدلا من الاعتماد كلية على ما تخصصه لها الهيئة التشريعية من اعتمـــادات ، فى حين تتمتع جميع المؤسسات باستقلال أكثر عن الرقابة المركزية فى أمور المشتريات والتوريدات بدرجة أكبر من الوزارات النظامية . وتعمل بعض المؤسسات مثل هيئـة وادى التنيسى على أن تدفع كل نفقاتها من دخلهـــا المكتسب حتى تسهل المقارنة المالية مع المشروعات الخاصة فى نفس المجال .

وتخضع المؤسسات الحكومية فى شئون الأفراد لرقابة لجنة الخـدمة المدنية فيما عدا ما تتمتع به هيئة وادى التنيسى وقليل من الهيئات الأخرى من اعفاءات .

وبالاختصار فقد تقلصت الحريات الادارية التى تتمتع بها المؤسسات الحكومية الى درجة كبيرة خلال السنوات العشرين الماضية ، ونتج عن ذلك أن المؤسسات الحكومية فى عدد من الدول الأخرى تسير الآن على نظام أقرب الى نظم الأعمال الخاصة منها فى مؤسسات الولايات المتحدة .

النتائج فى نظرية التنظيم :

الموضوع الأساسى بالنسبة لتنظيم المؤسسات الحكومية ــ كما هو الشأن فى اللجان الرقابية ــ هو التعارض بين الهدف الاجتماعى ونظرية التنظيم ؛ اذ تنشأ المؤسسات الحكومية كى تتاح الفرصة لجهاز عام فى أن يتمتع بالحرية والمرونة التى تتمتع بها مؤسسات الأعمال فى تأدية وظائفها . أو تعرض الموضوع بصورة أخرى فان الروتين العادى الذى يتبع فى ادارة وزارات الحكومة أقل ملاءمة للنهوض بالأعمال من طريقة المؤسسات . ويمكن القول بأنه ينبغى أن يتاح للوزارات النظامية فى الحكومة قدر من الحرية الادارية مساو لما تتمتع به المؤسسات وفى هذه الحالة لا تكون هناك حاجة الى المؤسسات . وقد يكون هذا نموذجا ممتازا ، ولكن الواضح أنه نموذج بعيد المنال اذا أمكن أن يتحقق مطلقا . كما أنه من المؤكد ان يستمر انشاء المؤسسات العامة فى نفس الوقت لمقابلة الأغراض الطارئة أو من أجل ما يحتاج اليه تنفيذ المشروعات العامة من حريات قانونية وادارية ومالية وهى حريات تتيحها طريقة المؤسسات الفيدرالية ولو جزئيا على الأقل .

وموضوع التنظيم فيما يتعلق بالمؤسسات الحكومية يصل الى جوهر السياسة التنظيمية ، وهى : ما مقدار الحاجة الى ادماج كل نشاط يقوم به الجهاز التنفيذى فى مجموعة قليلة بصرف النظر عن الهدف الاجتماعى ؟ كما أن المؤسسات تختلف عن وزارات الحكومة فى مقدار ما تتمتع به من حرية . فاذا أغفلت هذه الفروق من أجل الاتساق التنظيمى فانه يمكن اغفال طريقة المؤسسات كذلك فى تحقيق أكثر الأغراض أهمية .

وقد وجدت لجنة براونلو أخيرا عندما واجهتها هذه البدائل انها وقعت فى المصاعب نتيجة ما قررته من أنه ينبغى أن ترتب جميع المناشط الحكومية فى مجموعات متشابهة تتسلسل حتى تصل الى رئيس الجمهورية . وعلى ذلك فقد أوصت اللجنة بأن تلحق أغلب المؤسسات الحكومية بواحدة أو أخرى من الوزارات الكبرى وأن تتناقص الفروق بينها وبين الوزارات الى أدنى حد (١٠) . ومع أن اللجنة استثنت بعض الهيئات مثل هيئة وادى التنيسى ؛ فقد كان لابد من تبرير هذا الاستثناء . وكما لوحظ من قبل فقد نقلت معظم المؤسسات بناء على ذلك الى وزارة أو أخرى من الوزارات النظامية ولكن حدث بعد ذلك أن سلخت بعض منها مرة أخرى بالاضافة الى

---

(١٠) اللجنة الرياسية لدراسة الادارة العليا ــ تقرير يتضمن دراسات خاصة (واشنطن ١٩٣٧) ص ٣٨ ــ ٤١ ، مشاكل الادارة العليا (واشنطون ١٩٣٧) ص ٤٧ ــ ٥٥ .

انشاء مؤسسات جديدة وفق النظام القديم فى الاستقلال الافتراضى داخل الجهاز التنفيذى ، ومن ثم فقد أستعيد التنظيم العشوائى القديم جزئيا على الأقل من حيث الوضع التنظيمى . والفروق الأساسية اليوم هى أن الرقابة أدق وعدد المؤســسات أقل .

وعندما قامت لجنة هوفر الأولى بدراساتها بعد عدة سنوات من تقديم لجنة براونلو تقريرها كانت أكثر تأييدا للشكل التنظيمى الذى تمثله طريقة المؤسسات من لجنة براونلو . واعتقدت لجنة هوفر أن هـذه الطريقـــة هى التى تصلح لوظائف قطاع الأعمال نظرا لأنها تسمح للحكومة بأن توقف الخدمة بطريقة أسرع مما تستطيع فى العادة الوزارات أو الأجهزة الحكومية والمسألة الحقيقية فى نظر لجنة هوفر هى ما اذا كان ينبغى للحكومة أن تتخلى عن النشاط الذى يشبه النشاط الخاص كلية فى بعض الحالات التى تثير الخلاف (١١) . وقد أيدت لجنة هوفر الثانية فى تقريرها المتقـــــدم سنة ١٩٥٥ موقف سابقتها وأوصت بتخفيض المؤسسات العامة حيثما كان ذلك ممكنا والالغاء الكامل لمشروعات محددة تشـــــمل من بين الكثير غيرها التخلى عن نظام توفير البريد وبيع أو تأجير تسهيلات منتجات الهيليوم وتخلى هيئة وادى التنيسى من جميع نشاط البحث الكيمائى (١٢) .

وتقرير لجنة هوفر عن منشآت الأعمال الحكومية مثال ممتاز عن تأثير جماعة الضغط فى دراسات التقصى التنظيمية ، مثال ذلك أنه لم يمض وقت طويل بعد أن قدمت شعبة البحث فى اللجنة الأولى تقريرها حتى بدأت حركة فى الكونجرس لالغاء مؤسســـة تمويل التعمير ، حتى ان بعض الأفراد الاستشاريين الذين اشتركوا فى تقرير شعبة البحث اشتركوا فى لجنـــة الكونجرس التى تنظر فى شأن مؤسسة تمويل التعمير ثم بدأت تصفية هذه المؤسسة فعلا فى سنة ١٩٥٣ . وتكون تقارير شعبة البحث هذه مادة قيمة الدراسة عن موضوع التنظيم والاستقصاءات التى تجرى لأغراض اعادة التنظيم نظرا لسدادها وحيويتها وأهميتها .

---

(١١) كانت تقارير شعب البحث ذاتها كثيرة الخلاف واتصفت بالتحيز . أما تقرير اللجنة كلها فكان يملؤه التحمس والخلاف أكثر مما أحاط بأى موضوع آخر . وعنوان تقارير شعب البحث هو الاعتمادات الدائرة ومنشآت الاعمال فى الحكومة وهيئات التسليف (واشنطون ١٩٤٩) . وتقرير اللجنـــة يسمى مؤسسات الاعمال الاتحادية (واشنطون ١٩٤٩) ويكاد نصف التقرير يكون مخصصا لأوجه الخلاف .

(١٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة منشآت الأعمال (واشنطون ١٩٥٥) .

وما زالت هذه المشكلة تتطلب فى الوقت الحالى الحل ، سواء فى الناحية النظرية أو التطبيقية ، فكيف نجمع بين الحاجة الى التكامل على نطاق الحكومة المتسع والتجانس والاتساق فى التنظيم فى ظل رئيس أعلى واحد مع الاحتياج المتساوى الى أكبر قدر من الحرية فى التنفيذ تتطلبها كفاية الأداء فى المنظمة .

مراجع مختارة

Bard, E.W., *The Port of New York Authority* (New York, 1942).

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (first Hoover Commission); see especially *Federal Business Enterprises, and Task Force Report on Revolving Funds and Business Enterprises of the Government* (Washington, D.C., 1949).

— (second Hoover Commission); see especially *Business Enterprises,* and *Task Force Report on Business Enterprises* (Washington, D.C., 1955).

Council of State Governments, *Public Authorities in the States* (Chicago, 1953).

Dimock, Marshall E., "Government Corporations: A Focus of Policy and Administration," *American Political Science Review,* Vol. XLIII (October, December, 1949).

—, "These Government Corporations," *Harper's Magazine,* Vol. CXC (May, 1945).

Friedmann, H. (ed.), *The Public Corporation: A Comparative Symposium* (Toronto, 1954). A world-wide conspectus.

Goldberg, Sidney D., and Harold Seidman, *The Government Corporation: Elements of a Model Charter* (Chicago, 1953).

Hansen, A.H., *Public Enterprise: A Study of Its Organization and* Management in Various Countries (Brussels and Chicago, 1956)

Houldsworth, Sir Hubert, and others, *Efficiency in the Nationalised Industries* (London, 1952).

Key, V.O., "Government Corporations," in Fritz Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration* (New York, 1946), Chap. 11.

President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington D.C., 1937), pp. 43-46.

Pritchett, C. Herman, *The Tennessee Valley Authority* (Chapel Hill, N. C., 194

Robson, William A. (ed.), *Problems of Na 'tionalized Industry* (2d ed., New York, 1952). Practical problems from British experience.

Seidman, Harold, "The Government Corporation: Organization and Controls," *Public Administration Review*, Vol. XIV (Summer, 1954).

—, "The Theory of the Autonomous Government Corporation: a Critical Appraisal," *Public Administration Review*, Vol. XII (Spring, 1952).

١٣
إعـــادة التنظيـــم

اعادة التنظيم كموضوع تهتم به الحكومة يكاد يرجع فى تاريخه الى تاريخ التنظيم نفسه ، وقد كانت جهود الولايات المتحدة فى اعادة التنظيم قائمة منذ بدء تاريخها الادارى . فلم تكد تنشأ أول الوزارات الاتحادية مثلا حتى قامت حركة اعادة تنظيم هامة فى الجيش وفى البريد . ولم تأت نهاية القرن التاسع عشر حتى كانت محاولات اعادة التنظيم أكثر شمولا ؛ ففى سنة ١٨٨٧ شكل مجلس الشيوخ لجنة كوكويل لدراسة « طرق العمـــل فى الوزارات التنفيذية » ثم بعد ذلك كون تيودور روزفلت لجنة « كيب لدراسة العمل فى الادارات » ثم أتيح للجنة الرئيس تافت عن الاقتصاد وكفاية الأداء مجال أوسع للدراسة (١) .

والواقع أنه لم تجر عمليات اعادة تنظيم شاملة متعمقـــة حتى حلول العقدين الماضيين ؛ فقد كانت لجنة براونلو التى شكلت سنة ١٩٣٧ الأولى فى هذه اللجان ثم تبعتها بعد عشر سنوات لجنة هوفر الأولى . ومنذ ذلك التاريخ انتشرت حركات اعادة التنظيم ــ كما لو كانت النار فى الهشيم ــ فى جميع أنحاء التشكيل الحكومى . ففى سنة ١٩٥٣ على سبيل المثال عينت الحكومة الاتحادية لجنة هوفر الثانية وأجرت الأمم المتحدة دراسة متعمقة قامت بها عدة مجموعات بقصد تحسين تنظيمها وعملياتها . كما شكل فيما يزيد على نصف عدد الولايات ما عرف باسم لجان هوفر الصغرى لتنهض بعمليات اعادة التنظيم فيها . وكانت نيويورك وعـــديد من المدن الكبرى الأخرى موضوع دراسات استقصاء ادارى شامل ، كما انتهج ما يزيد على مائة مجتمع خطة مدير المدينة فى الحكم . وهناك فضلا عن ذلك قدر ضخم من المجهودات المعتادة لم تنشر عن اعادة التنظيم تجـــرى فى عشرات من الوزارات والهيئات فى شتى أنحاء البلاد .

---

(١) نجد أكثر الدراسات شمولا عن موضوع اعادة التنظيم فى هربرت ايمرخ ــ اعادة التنظيم الفيدرالى (جامعـــة ألاباما ١٩٥٠) وفى اعادة تنظيم الحكومة القومية ــ لويس ميريام ، ل . ف شمكيبير (واشنطون ١٩٣٩) .

فكيف نعلل ما يبدو من هذا الاهتمام الذى لا يفتر ، والاستثمار المثير فى الوقت والمجهود ؟ نجد من وجهة نظر الحكومة ذاتها أن مجرد كبر الحجم يعتبر سببا كافيا ، اذ اصبحت عمليات الحكومة بالغة التعقيد بحيث تتعذر ادارتها دون اجراء ترتيب دورى للوظائف يمكن معه النهوض بالوظائف التى تتشابه فى طبيعتها أو فى هدفها معا ، بدلا من القيام بها منفصلة وتكرارها فى كثير من المراكز المختلفة فى الجهاز التنفيذى . ولكن هناك اسبابا عديدة مختلفة أخرى تساند عمليات اعادة التنظيم ، فقد أصطبغ الكثير منها بلون حركات الاصلاح القوية وبصفة خاصة فى مستوى الولاية والمستوى المحلى. كما أثرت حركات اعادة التنظيم من دافعى الضرائب القلقين الذين أهمهم ارتفاع نفقات الحكومة . ثم هناك كذلك الرغبة فى الاستفادة من التقـدم الحالى فى تكنولوجية الادارة كما تطبق فى الميزانية وادارة الأفراد والمحاسبة وامساك السجلات وتبسيط العمل وما أشبه ذلك . كما أن عمليات اعادة التنظيم قد تكون الوسيلة التى تستخدمها جماعات الضغط الخاصة للتوسع أو وقف البرامج واللوائح . وأخيرا فان اعادة التنظيم وسيلة لاصلاح الخطأ فى الأوضاع الناتج عن التغيرات فى اتجاهات الحكومة الرئيسية وأهدافها . فانه فى خلال جيل واحد من الزمان تحول اهتمام الحكومة الاتحادية من سياسة عدم التسلح والحياد ومنع استخدام القوة ، الى مجابهة الكساد وشهر حرب كبرى ، الى التحول ثانية وتقديم المساعدات الاقتصـــادية الخارجية ، الى الحرب المحدودة كحرب كوريا ، الى دعم شبكة من الأحلاف الأجنبية . وعلى ذلك فالدوافع والأهداف فى اعادة التنظيم عديدة ومختلطة.

ومن طبيعة عملية اعادة التنظيم أنه يمكن تطبيقها على أى تنظيم ، سواء أكان عاما أم خاصا . فقد أعيد تنظيم الكونجرس ذاته سنة ١٩٤٦ بعد اجراء دراستين متعمقتين عن تشكيله وطرق العمل فيه . كما أجريت دراسات مشابهة عن بعض الأجهزة التشريعية فى الولايات . وتعرضت المحـــاكم والأحزاب السياسية والوحدات السياسية الأخرى كذلك لاعادة التنظيم . وفى التشكيل الادارى للحكومة ، الذى هو موضوع هذا الفصل ، يمكن أن تؤثر عملية اعادة التنظيم فى التشكيل والاجراءات فى المستوى الأعلى او فى مستوى التنفيذ . والأغلب أن تحتاج عملية التنظيم الكبرى الى اجـــراء تشريعى تنفيذى مشترك ، لأن المجالس التشريعية ــ كما رأينا ــ تهتم اهتماما مباشرا بأمور التنظيم والادارة . وبالاضافة الى ذلك فان اعادة التنظيم ، مهما يكن نطاقه ، يحتمل أن يمس الكثير من المصالح المكتسبة مسا خفيفا ؛ مثل مصالح الوحدات الادارية القائمة والأفراد ووظائفهم والجماعات الخاصة

التى يتركز اهتمامها على برامج معينة . واذا نظرنا الى اعادة التنظيم فى هذا الضوء فانه يعتبر أداة فى النضال من أجل القوة ووسيلة يمكن بها اعـادة توزيع البرامج والمهابة والمراكز بما يفيد البعض ويضر بمن يكون نفوذهم اضـــعف .

واعادة التنظيم تستند فى العادة الى بعض الدراسة أو التقصى التى تؤدى الى توصيات ايجابية . وربما لم يحدث أن ينتهى مثل هذا التقصى الى تأييد كامل للوضع الراهن ، بل ان النمـط المعتـــاد هو قوائم طويلة من المقترحات . والمصادر الكبرى لدراسات اعادة التنظيم ومقترحاتها هى : (١) جماعات خاصة تشكل وتمنح اختصاصات واسعة مثل لجنة براونلو ولجنتى هوڤر (٢) أجهزة دائمة لها اختصاص يشمل الحكومة بأكملها مثل ادارة الميزانية . (٣) وحدات خاصة أو دائمة فى داخل الوزارات أو الهيئات .

الجماعات الخاصة ذات الاختصاص الواسع :

يمكن أن تكون الجماعات الخاصة الواسعة الاختصاص ذات أنواع متعددة؛ فقد تنشأ بقرار يصدر من أحد مجلسى الكونجرس أو كليهما ، كما هو الشأن فى لجنة كوكويل واللجنــــة المشتركة لاعـــادة تنظيم وزارات الحكومة فى سنة ١٩٢٣ التى كونها مجلس الشيوخ (٢) . كما قد تنشأ بقرار يصدره رئيس الجمهورية كما حدث فى لجنة براونلو ، أو قد تكون نتيجة اجراء مشترك من رئيس الجمهورية والكونجرس كما حدث فى قانون انشاء لجنتى هوڤر الأولى والثانية . واذا قسنا بالنتائج فانه يبدو واضحا أن النــوع الأخير هو المفضل . وفى حالة اللجنة التى يشكلها الكونجرس فان المنتظر أن يكون غرضـــــها الأول هو احراج رئيس الجمهورية ، ونتيجــــة ذلك أنه لايجرى من عمليات اعادة التنظيم الفعلى الا القليل . وكذلك فان اللجنة التى يعينها الرئيس دون تصديق من الكونجرس قد تجد أن توصياتها مصيرها الاهمال من الهيئة التشريعية . وقد تفادت لجنة براونلو مثل هذا المصير بأن ابتكرت اجراء خاصا لتنفيذ توصياتها ، ولكن غيرها من اللجان الرياسية لم تكن محظوظة مثلها . اما اللجان التى تشكل بموافقة مشتركة فأمامها فرصة أكبر كثيرا للحصول على التأييد الذى تحتاج اليه من كل من الهيئتين التشريعية والتنفيذية .

وقد اختلفت هيئات اعادة التنظيم الخاصة اختلافا كبيرا فى تشكيلها وطرق عملها ؛ فقد تكونت لجنة براونلو من ثلاثة أعضاء ومجموعة موظفين

(٢) نجد تعريفـا ببعض من دراسات اعادة التنظيم الاكثر أهمية فى كتاب راى هارفى ، لويس كوينج « انجازات فى اعادة تنظيم الحكومة الاتحادية » (نيويورك ١٩٥٠) ص ٥ — ٦ .

تبلغ نحو العشرين من بين الجامعيين والموظفين المدنيين ذوى الدراســـة الجامعية ، وكانت المجموعة تحمل سمة عهـــد الانعاش مستجيبة لرغبات الرئيس روزفلت التى كانت غالبا فى منتهى الوضوح . أما أعضاء لجنتى هوڤر وبخاصة أعضاء اللجنة الأولى فقد كانوا على العكس متنوعين (٣) . وكان الأعضاء الاثنا عشر فى لجنة هوفر الأولى مقسمين حسب قانون انشائها بالتساوى بين الحزبين الكبيرين وقد عين كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب أربعة أعضاء وطلب الى كل منهم أن يختار عضوين من القطاع العام وعضوين آخرين من القطاع الخاص . وكانت النتيجة أن تباينت مجموعة الأعضاء بين چيمس هوبر الصغير نصير سياسة الانعاش الاقتصادى الى عضو الكونجرس كلارنس ج پراون من الجنـــاح المحافظ فى الحزب الجمهورى . وكان تشكيل لجنة هوڤر الثانية على نفس النمط فيما عدا المساواة فى تمثيل الحزبين ؛ اذ ضمت اللجنة سبعة أعضاء من الحزب الجمهورى وخمسة أعضاء من الديمقراطيين .

وقد انعكس تباين هذا التشكيل بين كل من لجنة براونلو ولجنتى هوڤر فى مادة التقارير المقدمة . فتقارير لجنة براونلو يبدو فيها التماسك والوحدة بصورة بارزة بينما تقارير لجنتى هوڤر لا سيما تقارير اللجنة الأولى مليئة والآراء المخالفة . وقد استغل كلٌ عضو فى لجنة هوڤر الأولى فى موضوع أو آخر هذا الاختلاف أو التباين فى الآراء ، حتى كان الاتفاق المنتج فى بعض الظروف أمرا لا يمكن تحقيقه ، فى حين لم تعان لجنة براونلو مطلقا من مثل هذا التباين الشديد .

كما كان تشكيل لجنة هوڤر الأولى أكثر دقة وتفصيلا من تشكيل لجنة براونلو . وقسمت هذه اللجنة دراستها عن الجهاز التنفيذى الى سلسلة تتكون من أربعة وعشرين نشاطا أو مشكلة وظيفية ، وعهد بكل منها الى ما عرف باسم شعبة بحث . فتناولت بعض شعب البحث بصفة أساسية بعض وزارات الحكومة بالدراسة ، واهتمت مجموعات أخرى بالتقسيمات الوظيفية العريضة مثل مصادر الثروة الطبيعية وخدمات الحكومة الاحصائية . كما شكلت شعب البحث ذاتها على نظام لجان يتباين عدد أعضـــائها بين عضوين وعشرين عضوا اختيروا من مستويات عديدة من الحكومة ومن القطاع الخاص . وقد ضم عدد من شعب البحث ممثلين لأكثر الجماعات اتصالا بموضوع الدراسة . مثال ذلك ان جماعات المزارعين المنظمة مثلت فى شعبة

(٣) للاطلاع على مناقشة مستفيضة راجع « ندوة عن تقرير هوفر » فى مجلة العلوم السياسية الأمريكية عدد (أكتوبر ١٩٤٩) ص ٩٣٤ — ١٠٠٠ — « تحرير لويس كنيج » .

البحث الخاصة بالنشاط الزراعى ، ومثلت شركات التأمين فى مشروع شئون المحاربين القدماء واتحادات الهندسة والمقاولات فى دراسة الأشغال العامة وأصحاب المصالح فى البنوك الخاصة فى دراسة هيئات التسليف . وبالاضافة الى اللجان فقد توافر لشعب البحث أيضـــا أعداد من الباحثين بلغت نحو ثلاثمائة باحث فى المجموع . كما شكلت فرق الباحثين بملاحظة نفس التنوع الذى لوحظ فى عضوية اللجان مع بعض الاستثناءات البسيطة .

وقد تمثل فى شعب البحث مزايا عديدة اذ توافر لها مدى فسيح من الخبرة وسداد الحكم فى المسائل المعقدة التى أحيلت اليها . ولم يكن من المستطاع أن يتوافر لوحدة من الجهاز التنفيذى تنهض بالدراسات الادارية أن تضم مثل هذا التنوع فى المواهب الذى جمعته لجنة هوفر الأولى الا اذا شكلت تشكيلا خاصا . كما أن الأسماء الشهيرة الكثيرة التى ارتبطت بدراسات اللجنة قد اجتذبت قدرا من اهتمام الرأى العام وتأييده لتوصياتها، بحيث لم يستطع الكونجرس أو رئيس الجمهورية أو الأحزاب السياسية أن تتجاهلها (٤) .

وفى حالة لجنة هوفر الأولى قدمت شعب البحث تقاريرها وتوصياتها الى اللجنة الكلية التى أصدرت بعد ذلك تقاريرها وتوصياتها . ولم تقم اللجنة بأى حال بمحو ما توصلت اليه شـعب البحث ، بل كان الأغلب أن ترفض هذه التوصيات أو تعدل فيها . وثبت أن هذا التنوع فى الرأى كان كبير الفائدة اذ وفر لرئيس الجمهورية والكونجرس تحليلا قيما وواســعا للطرق البديلة فى تناول الموضوعات الجدلية فى اعادة التنظيم .

وتختلف توصيات لجنتى هوفر فى مادتها اختــلافا كبيرا ؛ اذ تركز الاهتمام الأساسى فى اللجنــة الأولى على التنظيم والادارة ، ولم تتعرض لمسائل السياسة أو الحاجة والرغبة فى قيام وظيفة أو خدمة معينة الا نادرا. وخولت اللجنة الثانية من ناحية أخرى دراسة امكان « الغاء الخــدمات والوظائف والمناشط غير الضرورية التى تنافس المشروعات الخاصة » . وعلى ذلك فانه بينما اهتمت لجنة هوفر الأولى بصفة أساسية بالتنظيم والتشكيل، فقد خولت اللجنة الثانية السلطة فى أن تذهب الى مدى أبعد من هذا كثيرا ، وأن تبحث التساؤل القائم فيما اذا كان نشاط معين تقــوم به الحكومة الاتحادية الآن ينبغى أن يستأنف أو يلغى ، بصرف النظر عن درجة الكفاية فى ادارته (٥) .

---

(٤) فيرل هيدى « تشكيل لجنــة مختلطة » مجلة العـلوم السياسية الأمريكية عدد (أكتوبر ١٩٤٩) ص ٩٤٠ — ٩٥١ .

(٥) هارفى ، كينج ، سومت المرجع المذكور ص ٢١ — ٢٤ .

وقد استخدمت لجنة هوفر الثانية سلسلة من شعب البحث كما فعلت اللجنة الأولى تماما ، ولكن التنوع كان أقل من حيث التخصص الوظيفي لأفرادها ، كما كان هناك غلبة واضحة لرجال الأعمال . وقد نتج عن هـذه الحقيقة ـ بالاضافة الى ما جاء بقرار انشاء اللجنة ـ سلسلة من التقارير تدعو الى تخفيض مثير فى نشاط الحكومة الاتحادية فى مجال الطاقة العامة وفى الغاء كثير من المنشآت التى تشبه نشاط القطاع الخاص مثل نظام توفير البريد وما يزيد على خمسمائة أخرى من المشروعات الحكومية ، من بينها مصانع المثلجات ، وبيوت الحضانة ، ومصانع البويات ، ومنشآت التنظيف الجاف ، وأمثالها .

كما اهتمت لجنة هوفر الثانية كذلك اهتماما كبيرا بمجال الادارة وقدمت فيه مادة ممتازة ؛ اذ قدمت احدى شعب البحث على سبيل المثال دراسة عن الأعمال الورقية الضخمة فى الحكومة الاتحادية ، وبينت أنه يمكن الحصول على وفر ملموس اذا ما أعيدت دراسة جميع الأعمـــال الورقية بعناية فى الوزارات التنفيذية . وقد سارت وزارات عديدة فى هذه الدراسة بارشاد ادارة الميزانية وادارة الخدمات العامة ، وحصلت على نتائج قيمة : ففى وزارة التجارة على سبيل المثال ألغت احدى الادارات ١٤٢ نموذجا من بين ٤٨٥ . كما ألغت ادارة أخرى واستغنت عن حفظ ٧٥ صندوقا من الاوراق السرية . وفى خلال شهر من تنفيذ برنامجها استخرجت هـــذه الوزارة نحو ٢٧ طنا من السجلات والملفات واستغنت عنها (٦) .

وبغض النظر عن مادة التوصيات فان تشكيل لجنتى هوفر يعتبر فى نظر بعض علماء الادارة كنموذج للاتجاه السليم فى اعادة التنظيم . ومما يثار فى التدليل على ذلك أن اللجنة المشتركة تتيح التمثيل المتوازن لمختلف وجهات النظر المتعددة ، وأنها تمثل فى شكل مصغر القوى المتنازعة التى تتدخل فى المشكلة موضوع البحث ويتيح استخدام التقارير التى تثبت الاعتراض والتقارير المنفصلة للهيئة التشريعية وللجمهور أدلة مقنعة لانتهاج طـــرق تنفيذ متباينة (٧) .

انجاز توصيات اعادة التنظيم :

ولو أن تاريخ اعادة التنظيم فى الحكومة الاتحـــادية تغمره الصفحات الناصعة فيما يتعلق بالانجازات الا أن لجنة براونلو ولجنتى هوفر قـــد

(٦) نشر بعض ما اتخذته ادارة ايزنهاور فى اقتراحات لجنة هوفر فى مجلة الادارة العامة ، العدد السابع عشر ، (شتاء ١٩٥٧) ص ٦٦ تحت عنوان « موضوعات معاصرة » .

(٧) هيدى ، المرجع المذكور ص ١٩٥١ ـ ١٩٥٢ .

تميزت بالنجاح البارز فى أن ترى مشورتها تتحول بالانجازات الى عمـل تنفيذى . والسبب فى ذلك هو نمط الانجاز الذى وضعه قانون سنة ١٩٣٩ لاعادة التنظيم وامتد الى قانون ١٩٤٩ ، ١٩٥٥ . وفى ظل الاجراء المرسوم فى هذه القوانين فان خطة اعادة التنظيم التى يتقدم بها رئيس الجمهورية الى الكونجرس تصبح نافذة بعد فترة منصوص عليها تكون فى المعتاد ستين يوما الا اذا اتخذ قرار بالاعتراض فى هذه الأثناء من واحد أو كل من مجلسى الكونجرس . كما انه لا يجوز تعديل هذه الخطة بل انها لابد أن تقبل أو ترفض فى كليتها . وهذه الطريقة تتجنب خطرين كبيرين فى العملية التشريعية هما : عنق الزجاجة فى اللجان والتعديلات العرجاء .

وبالاضافة الى طريقة اعادة التنظيم وما تخوله لرئيس الجمهورية من اصدار قرارات تنفيذية ، فانه يمكن تنفيذ اعادة التنظيم عن طريق عمليات التشريع المعتادة . ويقدر أن نحو ٤٠ فى المائة من توصيات لجنة هوفر الأولى قد تطلبت تشريعات جديدة بلغت فى مجموعها ما يقرب من خمسة فى المائة من مجموع ما أصدره الكونجرس الواحد والثمانين والثالث والثمانين من تشريعات. ومن بين الانجازات الهامة اصدار قانون الميزانية فى سنة ١٩٥١ الذى أدخل ميزانية الاداء فى الجهاز التنفيذى (٨) وقانون الترتيب فى سنة ١٩٤٩ (٩) وقانون تقدير الكفاية فى سنة ١٩٥٠ فيما يتعلق بادارة الأفراد .

ومع ذلك فقد أدخل الرئيس ترومان طريقة أخرى فى تطبيق مقترحات اعادة التنظيم واستمر الرئيس ايزنهاور فى تطبيقها . فقد وجه الرئيس بعد أن قدمت لجنة هوفر الأولى تقريرها فى سنة ١٩٤٩ مدير كل ادارة أو هيئة للقيام بمراجعة نظامية لعملياتها ليرى أين وكيف يمكن الارتفاع بكفاية الأداء والاقتصاد فى الانفاق . كما أنشأ القرار كذلك لجنة الرئيس الاستشارية للتنظيم الحكومى التى تتكون من الموظفين الحكوميين وخبراء الادارة من القطاع الخاص لمساعدة الرئيس فى وضع برنامج شامل لتحسين الادارة في الحكومة.

وحدثت نتيجة لهذه التطورات انجازات هامة فى اعادة التنظيم عن طريق العمـل الادارى وحده ، فقد اتخـــذت أكثر من ثلث توصيات لجنة هوفر الأولى طريقها الى التنفيذ بهذه الوسيلة ، كما تغلب كثير من الأجهزة على التعقيدات ، وخفضت النفقات الادارية بدافع من نفسها ، فأدخلت وزارة البريد وسائل آلية حديثة للاسراع فى عمليات البريد والاقلال من اجهاد العمل . وأعادت وزارة الخارجية العلاقة بين وحداتها السياسية والاقتصادية

(٨) يناقش بتفصيل أوفى فى الفصل الخامس عشر .

(٩) يناقش بتفصيل أوفى فى الفصل السابع عشر .

والاستخبارية لتبسيط مشكلات العلاقات ولاحداث تكامل أفضل فى عملها(١٠)، وذلك بالاضافة الى أعمال أخرى .

وفى الحالات التى تتطلب استصدار تشريع نجد أنه من بين ست وخمسين خطة لاعادة التنظيم قدمت للكونجرس من سنة ١٩٤٩ حتى يونيه سنة ١٩٥٧ صدر وأصبح واجب التنفيذ منها واحد وأربعون تشريعا . ومن بين توصيات لجنة هوڤر الأولى قدر ما ووفق عليه منها بنحو ٧٢ فى المائة. كما أن سجل لجنة هوڤر الثانية طيب أيضا . ومع ذلك فانه لابد من الاحتراس فى استخدام مثل هذه الأرقام لأنها تتضمن الكثير من التوصيات القليلة الأهمية ، فى حين رفض الكثير من التوصيات الهامة ورغم ذلك ، فان صورة الانجازات مثيرة اذا نظرنا اليها فى ضوء التاريخ الماضى .

ويعود كثير من الفضل فى هذا النجاح الى لجنة المواطنين عن تقرير هوڤر التى تعتبر أول جماعة ضغط فى تاريخنا فى مجال اعادة تنظيم الحكومة ؛ اذ ضمت هذه اللجنة التى تمثل الحزبين الى أعضائها ، نائبين سابقين لرئيس الجمهورية ، وقاضيا سابقا فى المحكمة العليا ، ووزراء سابقين ، وأعضـــاء من الكونجرس ، وحكاما للولايات ، وكذلك قادة من المزارعين والمهنيين وقطاع الأعمال والمنظمات النسائية . كما شكلت نحو ثلاثمائة من لجان المواطنين فى الولاية والمقاطعة والمجتمع من شتى أنحاء البلاد . وقـد نجحت لجان المواطنين هذه لدرجة كبيرة فى الابقاء على توصيات لجنتى هوڤر أمام الرأى العام شهورا بعد أن صـــدرت وحفظتها من أن يعتريها النسيان ؛ بأن وفرت قوائم بالخطباء ، والتصريحات الصحفية ، وبرامج الاذاعة الصوتية والمرئية ، والادلاء بالرأى أمام لجان الكونجرس ، وبتخصيص يوم للحديث عن ضريبة الدخل ، وبعقد مؤتمرات قومية لاعادة التنظيم .

وربما كان من أكثر السمات قيمة فى دراسات اعادة التنظيم اتجاه احدى المجموعات الى تأييد الأفكار الرئيسية التى قدمتها سابقتها . ويتفق الكثيرون على أن لجنة هوڤر الأولى تصرفت بحكمة عندما أعادت تأكيد التوصيات الرئيسية التى تقدمت بها لجنة براونلو . فقد أكدت كل من المجموعتين أهمية الرئيس الأعلى الفعال الذى يتحمل المسئولية باعتباره مركز النشاط والتوجيه والادارة العليا ، وحاولت كل منهما أن تدعم موظفى المشـــورة التابعين لرئيس الجمهورية ، وأن ترفع من مستوى اجراءات شئون الأفراد فى الحكومة الاتحادية . وقد أبدت كل من المجموعتين فكرة انشاء وزارة للخدمات كانت عاملا هاما فى انشاء وزارة للصحة والتعليم والخدمات فيما

(١٠) هارفى كونج ، سومت المرجع السابق ص ١٦ .

بعد . كما وجهت لجنة براونلو اللوم الى الكونجرس على ما اعتاده من تخويل رؤساء الادارة من وظائف رسم السياسة ما يتجاوز رقابة رئيس الجمهورية. وكذلك ساندت لجنة هوڤر مثالية خط السلطة المتصل الذى يمارسه رئيس الجمهورية على الوظائف التنفيذية .

كما يمكن من ناحية أخرى تكرار الأفكار الأساسية فى دراسة اعادة التنظيم والتوسع فيها ؛ اذ قد تثير دراسة فى اعادة تنظيم الحكومة الاتحادية نشاطا مماثلا بين الولايات والحكومات المحلية . مثال ذلك تكرار عدد من الأفكار الارتكازية التى قدمتها لجنة هوڤر الأولى فى دراسات اعادة التنظيم التى أجريت على مستويات الولايات والحكومات المحلية ؛ اذ أجرت « لجنة هوڤر الصغرى » فى ميتشجان دراسات ذات قيمة قصد بها تحسين مستوى ادارة السجلات . كما انتشر مفهوم ميزانية الأداء الذى ارتبط بأعمال لجنة هوڤر الأولى ولو أنها لم تبتكره ، وأخذ فى الانتشار فى أرجاء البــلاد . ومن بين المدن التى أخذت بميزانية الأداء منذ تحدث عنها تقرير لجنة هوڤر الاولى ديتروتيب ، روشستر ، سان دييجو ، لوس أنجليس ، فيشيتا ، فونيكس ، رتشموند .

وعلى الجملة فقد أنشأ ما يزيد على نصف عدد الولايات « لجان هوڤر الصغرى » (١١) وركزت جماعة اعادة التنظيم فى « رود أيلند » على ما يحتمل أن ينتج عن اعادة التنظيم من وفر وخول الحاكم سلطة تعيين مجلس مشورة دائم للشئون المالية من سبعة أعضاء لدراسة تشكيل الولاية والحكومة المحلية وتحديد مقدار الوفر الذى يمكن أن يتحقق دون تمزق الخدمات والمناشط الضرورية . وبطريقة تختلف بعض الشىء شكل محافظ أركنساس لجنــة لاعادة التنظيم تتكون من تسعة عشر مواطنا من خلفيات تشمل القانون وادارة الأعمال والعمل والخـــدمة العامة ، وقد ركزت تسع فرق دراسة على الصيانة ، والتعليم ، ومؤسسات الاحسان ، والاصلاح ، والادارة المالية ، والصحة ، والترفيه والأشغال ، وتطبيق القانون ، وادارة الأفراد ، والأجهزة الرقابية ، ولجان الفحص . كما استفادت اللجنة من خدمات ادارات البحث الجامعية .

---

(١١) للتقييم راجع مقال كارل بورسوث « سياسة تحسين الادارة فى الولايات » المنشور فى مجلة العلوم السياسية الأمريكية عدد (مارس ١٩٥٣) ص ٨٤ — ١٠٠ .

جهاز اعادة التنظيم الدائم ـ ادارة الميزانية :

منذ قدمت لجنة براونلو تقريرها سنة ١٩٣٩ اصبحت ادارة الميزانية مسئولة باستمرار عن تحسين التنظيم والادارة فى الجهاز التنفيذى للحكومة الاتحادية . وتقوم هذه الادارة بدراسات عن التنظيم والاجراءات فى الوزارات المختلفة وتدخل اجراءات تنفيذية معيارية كما تدرس تبسيط الاجراءات .

وعلى ذلك فان ادارة الميزانية تهتم جزئيا باعادة التنظيم بالمعنى الذى استعملنا به هذا اللفظ ، كما تهتم كذلك « بالتنظيم وطرق العمل » بالمعنى المفهوم من استعمال هذا المصطلح الآن . والفرق بين اعادة التنظيم والتنظيم وطرق العمل فى الأغلب فرق فى المستوى ؛ فاعادة التنظيم هى العملية الأكثر شمولا فيهما ؛ لأنها تؤثر فى التشكيل الرئيسى ، وقد تتضمن اعادة توزيع الوظائف والوحدات التنفيذية حتى تبلغ درجة الالغاء والانشاء . ومن ناحية أخرى فان أعمال التنظيم وطرق العمل تؤدى داخل التشكيل الرئيسى للجهاز ولا تحاول أكثر من أن تحسن من التشكيل والاجراءات التى تجدها ، مفترضة أن الأفراد الذين ينغمسون فى عمل معين يوما بعد آخر قد يستطيعون أن يدركوا الخطأ فى طريقة أدائهم للأعمال . ومع ذلك قد تستعمل نفس الطرق الفنية فى عمليات اعادة التنظيم والتنظيم وطرق العمل بما فى ذلك الاستقصاء المكتبى ودراسات الوقت والحركة وأمثالها .

ومنذ أعيد تنظيم ادارة الميزانية فى سنة ١٩٥٢ أحكمت الصلة بين نشاط التنظيم وطرق العمل ومراجعة الميزانية ، وليس من غير المألوف أن توافق ادارة الميزانية على تقديرات ميزانية بعض الوزارات بشرط أن تجرى دراسة ادارية عن الوحـــدة الادارية . كما أن ادارة الميزانية هى المساعد الاستشارى الأساسى فى اعداد الخطط التى تقدم الى الكونجرس فى ظل قوانين اعادة التنظيم ؛ اذ تعد الادارة مشروعات الخطط وتعرض مقترحات الوزارات والهيئات ، ومع ذلك فانها قد تتعرض عندما تقدم مقترحاتها الى رئيس الجمهورية لهجمات من جهات متعددة قد تصبح شديدة جدا كما هو الشأن عندما تتسابق هيئات عديدة فى الحصول أو الاحتفاظ ببرنامج معين ، والحقيقة هى أن ادارة الميزانية هى التى تقرر الاختيار النهائى(١٢) .

وكذلك يمكن أن تدخل ادارة الميزانية الى أمور اعادة التنظيم بطـــرق أخرى ؛ فعندما وجه الرئيس ترومان بناء على تقرير لجنة هوفر الأولى فى سنة ١٩٤٩ الوزراء ورؤساء الهيئات الى أن يعيدوا النظر فى برامجهم

(١٢) يقدم هارولد شتين مقالا مثيرا عن حالة نقل ادارة الطفولة فى كتاب من تحريره بعنوان « الادارة العامة وتطوير السياسة » (نيويورك ١٩٥٢) .

وعملياتهم بغرض ادخال التحسين عليها ، فانه وجههم أيضا الى توقيت العمل لبلوغ هذه التحسينات وتقديم تقارير دورية الى ادارة الميزانية . وسيرا على هذا الاتجاه خصص الكونجرس فى سنة ١٩٥٤ مبلغ نصف مليون دولار « لمقابلة النفقات اللازمة لمساعدة رئيس الجمهورية فى تحسين الادارة فى الأجهزة التنفيذية وفى تحقيق قدر أوفى من الاقتصاد فى الانفاق والارتفاع بكفاية الأداء عن طريق الأخذ بالطرق الأكثر فاعلية فى ادارة الأعمال وادخالها فى اعمال الحكومية » ثم وجه الرئيس ادارة الميزانية لتخصيص الاعتمادات اللازمة للوزارات والهيئات للاشراف على مناشط التحسين الادارى الخاصة بها وتقديم تقارير نجاح بين وقت وآخر .

وفى النهوض بمسئولياتها فى التنظيم وطرق العمل تقوم ادارة الميزانية باصدار نشرة دورية اخبارية تسمى «مذكرات ادارية » لتيسير تبادل المعلومات عن تحسين الادارة . وتقرر هذه النشرة عن الطرق الفنية الجديدة فى الادارة والخطط الجديدة أو البرامج عن تحسين الأداء من المصادر المختلفة العامة والخاصة التى يمكن أن تدخل تحسينا على العمليات وتخفض من النفقات أو تحل المشكلات المشتركة فى الادارة .

ومن المفيد أن نقارن بين مدخل ادارة الميزانية الى التنظيم وطرق العمل وبين اتجاه وزارة الخزانة البريطانية فيه حيث تقع المسئولية الرئيسية فى هذا الشأن عليها (١٣) . وعلى ذلك فان وزارة الخزانة البريطانية لا تقوم بدراسات التنظيم وطرق العمل الا بناء على طلب الوزارة المختصة التى قد تقبل أو ترفض المقترحات التى تؤدى اليها الدراسة لأنها ترى أن انتهاج طريق آخر قد يثير عداوة الوزارة التنفيذية فى مجال تشتد فيه الحساسية .

وقد سارت ادارة الميزانية فى اجراء مشابه لمدة طويلة فى هذه البلاد ، ولنفس الأسباب ، الا أنه فى سنة ١٩٤٩ دللت احدى شعب البحث في لجنة هوفر على أن هذا الاتجاه الاختيارى جعل عمل ادارة الميزانية عرضـــيا ومحدودا . وعلى ذلك فانه منذ سنة ١٩٥٢ كما ذكرنا ربطت ادارة الميزانية بين عمل التنظيم وطرق العمل والاغراءات القوية فى عمليات الميزانية . وفى بريطانيا العظمى ينهض بعمليات التنظيم وطرق العمل وزارة الخزانة بأفراد يختارون أساسا منها الوزارات التنفيذية لفترة قصيرة ــ هى فى المعتـــاد خمس سنوات ــ يعودون بعدها الى وزاراتهم . والغرض من هذا الاجراء هو

(١٣) يناقش ر . سمبسون اتجـاه وزارة الخزانة البريطانيـــة فى « تحسين الادارة العامة » فى مقـــال بمجلة الادارة العـــامة الأمريكية السنة التاسعة (خريف ١٩٤٩) ص ١٠٠ ــ ١٠٦ .

عدم السماح لعمليات التنظيم وطرق العمل من أن تبتعد كثيرا عن عمليات التنفيذ ؛ لأنه من الخطورة بمكان أن يكلف أفراد المشورة بصـــفة مستمرة بمثل هذا العمل .

و هناك عاملان يساعدان على نجاح عمـل التنظيم وطرق العمـــل فى بريطانيا ، وهما : أولا تعضيد لجان مجلس العموم والحكومة ، وثانيا اتخاذ الاجراءات التى تمنع تحول وظيفة التنظيم وطرق العمل من أن تصبح وظيفة متخصصة مغلقة بالأسرار والصفات الخفية التى تتصف بهـــا المناشط المتخصصة . وقد بذل مجهود جدى لتجنب الرأى القائل بأن التغيير يؤدى بالضرورة الى التحسين ، اذ ليس المنتظر من اخصائى التنظيم وطرق العمل أن يقدم دائما توصيات جوهرية عن كل عمل يقوم به ، بل انه لا يتردد فى أن يقرر سلامة الأنظمة والاجراءات فى هيئة ما اذا كانت أمورها تسير على ما يرام وبذلك يضمن تعاون الأفراد فى جميع المستويات . وبالاضافة الى ذلك تبذل الجهود للابتعاد عن القول بأنه يجرى تفتيش الغرض منه اكتشاف الأخطاء ، بل الاحرى أن يكون الهدف الايحاء بأن اخصائى التنظيم وطرق العمل بما يتوافر له من استقلال فى التفكير ومعلومات تفصيلية عن الأعمال المشابهة فى أمكنة أخرى يستطيع أن يقدم أفكارا مفيدة ، ومع ذلك فان هؤلاء الذين ينهضون بواجبات التنظيم وطرق العمل يكادون يجمعون على الاعتراف بصعوبة ادخال هذا المفهوم عن عملهم ونشره بين الموظفين التنفيذيين .

اعادة التنظيم فى مستوى الوزارات والهيئات :

لما كان من المتصور أن عملية اعادة التنظيم يمكن أن تتناول كل فرد ، وكل عمل فى هيئة معينة ، فان بعض عمليات اعادة التنظيم الكبيرة الفائدة تحدث فى الوزارات والهيئات مباداة دون دعاية . وفى كثير من الوزارات تخصص وحدة تنظر باستمرار فى اعادة التنظيم ، وتعنى بعمليات التنظيم وطرق العمل وادارة الميزانية والشئون المالية فى وزارة الزراعة مثال على ذلك. وقد تميزت وظيفة التنظيم وطرق العمل بارتباطها بالميزانية والشئون المالية ويشبه عمل هذه الوحدات عمل ادارة الميزانية ذاتها كما يتعرض أفرادها للكثير من المشكلات ذاتها فى محاولتهم كسب ثقة الادارات التنفيذية . والمعتاد أن يتبع الموظف المسئول عن الميزانية فى الوزارة لمساعد الوزير الادارى ، وبذلك يكتسب نشاط اعادة التنظيم والتنظيم وطرق العمل الاتصال المباشر بالادارة العليا ، أما فى وزارة الخارجية ـ حيث اعتبر نشاط اعادة التنظيم فى السنين الأخيرة مشروعا كبيرا مستمرا ـ فان هذا النشاط يمثل على مستوى أعلى عن طريق وكيل وزارة مساعد للشئون الادارية .

وقد يبادر الموظفون التنفيذيون فى جميع أجزاء الوزارة أو الهيئة بعيدا عن مكتب الميزانية فى الوزارة بعمليات اعادة التنظيم أو يشاركون فيها بصفة أساسية . فقد يقوم رئيس ادارة أو رئيس قسم أو أحد المنفذين فى مستوى قيادى أدنى باعادة تنظيم الوحدات التى يشرف عليها . والواقع أن احدى نواحى الاشراف الفعال تتمثل فى اعادة النظر فى التنظيم وطرق العمل بصورة دورية ، ومن ثم فان أى مشرف ينهض بعمليات اعادة تنظيم أو بنشاط فى التنظيم وطرق العمل . وأخيرا فان العامل الفرد بغض النظر عن مرتبته وفى حدود سلطة الاختيار المتاحة له فى عمله قد يجرى تحسينات على التنظيم وطرق العمل فى محيط واجباته ، كما يسهم العمال أيضا فى خطة اقتراحات الموظفين ويقدمون اقتراحات بقدر أن تؤثر فى أى جزء من نشاط الهيئة .

هذه اذن هى مشتملات عمليات اعادة تنظيم الوزارة . أما عن مـداها وتكرارها فمن الطبيعى أن يحدث الكثير من الاختلاف بين مختلف الهيئات فاذا تعرضت واجبات وأهمية العمل فى هيئة الى تغير ملموس ، فمن المحتمل ان يقابل هذا قدرا كبيرا من اعادة التنظيم ؛ فقد تعرضت بعض الهيئـات التنفيذية الخاصة التى أنشئت خلال الحرب العالمية الثانية مثل مجلس الانتاج الحربى ومكتب ادارة الأسعار لعمليات أعادة تنظيم كبيرة بعد هزيمة المانيا وتحول الاقتصاد من اقتصاد حرب شاملة الى حرب معدلة . فحدث تجميع والغاء لوحدات وتحول الاهتمام التنظيمى على نحو ما من تنفيذ حرب الى تيسير انتقال الصناعة الى ظروف السلم . كما أنه فى الصدام الكورى اضيفت وظائف جديدة الى الادارات القائمة ، كما أنشئت ادارات جـديدة فى وزارة التجارة ووزارات عديدة غيرها اعتقادا بأنه من الأفضل ادارة الحرب المحدودة عن طريق التعديل واعادة التنظيم فى الوزارات والأجهزة القائمة عن انشاء أجهزة جديدة .

ويمكن أن تكون عملية اعادة التنظيم نتيجـة فرعية لتغير القيـادة فى الوزارة ؛ لأنه يغلب أن يكون للرئيس الجديد تفضيل ايجابى فيما يتعلق بالتشكيل وتوزيع الوظائف . والواقع أنه قد صاحب كل وزير جـديد للخارجية منذ « ادوارد ستاتينس » فى الحرب العالميـة الثانية تغييرات تنظيمية هامة فى هذه الوزارة ، فعندما كان « چيمس براين » وزيرا للخارجية أحدث قانون الخدمة الخارجية لسنة ١٩٤٦ ــ الذى طورته الوزارة تطويرا كبيرا ــ تغييرات أساسية فى الخدمة الخارجية . وحدث تحت رياسـة دين اتشيسون تطبيق شامل لتوصيات لجنة هوڤر الأولى بالنسبة لوزارة الخارجية ، وربما كان ذلك لأن مستر اتشيسون انتقل الى مركزه من وظيفة

نائب رئيس اللجنة . وكذلك فان چون فوستردلاس رتب لتطبيق تقرير لجنة « ديستون » مما نتج عنه تغييرات اضافية فى كل وزارة من الخارجية والخدمة الخارجية .

كما ينبغى أن نلاحظ أيضا أن اعادة تنظيم الوزارات فى السنين الأخيرة لم تقتصر بحال على التوصيات الرسمية التى قدمتها لجنتا هوڤر ؛ فقد طبقت شعب البحث فى كل من اللجنتين اجراء تميز بفائدة كبيرة ؛ اذ أجروا مقابلات ومناقشات مع موظفى الوزارات وعقدوا جلسات استماع غـــير رسمية نتج عنها غالبا اقتراحات هامة بتغيير التنظيم وطرق العمل فى الوزارة. وفى مثل هذه الحالات ينتظر أن ينهض الموظفون المختصون غالبا بتنفيذ الأفكار التى برزت . وعلى ذلك فلم تكن هناك حاجة تذكر فى أن تتضمنها التقارير الرسمية فيما بعد . والواقع أن جزءا من أكثر أعمال لجنة هوڤر أهمية لا تتضمنه وثائقها المنشورة .

والهدف من كثرة اعادة تنظيم الوزارات هو الاقتصاد فى النفقات وقد اهتمت لجنتا هوڤر بصفة خاصة بهذا العامل ، ولكن النتيجة أنه لم يتحقق فى النهاية وفر كبير . وهدف آخر تهتم به بعض الجماعات ولكنه هـدف لا يذكر كثيرا على أنه يؤدى الى الاقتصاد هو الغاء أو اختصار برامج ووظائف معينة . فقد تلجأ جماعة سبق لها أن حاولت وفشلت فى تحقيق هدفها عن طـــريق برنامج معين من تلقاء نفسها الى الطريق غير المباشر فى اعادة التنظيم الذى يكون فعالا فى بعض الأحيان . وليس من الســـهل أن نثير اهتماما عاما فى مناقشات اعادة التنظيم ، وقد يستعمل المبادىء المشهورة فى الادارة قلة مثابرة للتغلب على مناورات كثرة غير مهتمة وغير عليمة . وكذلك فان اعادة التنظيم تكون فى بعض الأحيان الوسيلة التى يستطيع بها فرد أو عصبة فى هيئة ان تتحاشى الأعضاء المنافسين أو الجمــــاعات المنافسة ، وفى هذه الحالة تكون الأمثال المعترف بها فى اعادة التنظيم مثل « وحدة الأمر » « التنظيم وفقا للهدف » فى الحقيقة ستارا تتلاشى وراءه الوظيفة وشاغلها .

واعادة التنظيم وسيلة أيضا لتحويل الأولويات والاهتمام بالبرامج . كما أن المقاومة الشديدة التى أبدتها ادارة الطفولة فى سنة ١٩٤٦ لنقلها من وزارة العمل الى هيئة التأمين الاتحادية التى أصبحت الآن وزارة الصحة والتعليم والرفاهية كانت فى ناحية منها عبارة عن نزاع على البرامج (١٤). اذ كان مكتب الطفولة فى وزارة العمـل يحظى بدرجة عالية من الاستقلال والحرية فى شئون البرامج والمالية والأفراد ، وكان من الواضح أن مركزه فى هيئة التأمين الاتحادية سوف يكون مرءوسا لبرامج أخرى مثل التأمين

(١٤) شتين المرجع السابق .

الاجتماعي والصحة العامة • ولخشية ادارة الطفولة من اختصار اختصاصه بصورة خطيرة ومن الرقابة المباشرة من أعلى فقد حشدت جماعات الضغط المؤيدة لها للتأثير في رئيس الجمهورية واتخذت اجراءات أخرى تقاوم بهــا التحويل ، ولكن كان كل هذا بدون جدوى .

ويتفق معظم الكتاب في الادارة العامة على أن اعادة التنظيم عملية ينبغي أن تكون مستمرة . فليس هناك اجابات نهائية في التنظيم لأن واجبـــات الادارة وأوضاعها تتغير . وما قد يكون تشكيلا سليما في موقف ما قد يكون غير سليم في موقف آخر . وبينما قد نوافق على الفور على وجهة النظـــر هذه فانه قد يثار التساؤل فيما اذا لم تكن غالينـــا في بعض حالات اعادة التنظيم . مثال ذلك أنه قد أعيد تنظيم وزارة الخارجية ســت مرات على الأقل في السنوات العشر الأخيرة ، اذ تتوالى الدراسات والاستقصاءات في تتابع سريع من مصادر داخل الهيئة أو خارجها على السواء مما يجعلهــا في اضطراب مستمر فلا أمان في المراكز أو القيادة ولا يوجد أي استقرار في البرامج والسياسات والتخطيط الدقيق أمر يصعب تحقيقه . « وتصبح اعادة التنظيم في هذه الظروف نوعا من التنشيط في الاصلاح الحكومي »(١٥). ومن ثم ينبغي لرجال الادارة العـــامة أن يتعلموا كيف يستخدمون اعادة التنظيم على أنه عمليـــة مستمرة في حـــدود المبادىء السليمة المحترمة مستخدمين لهذا الغرض الأجهزة الموجودة والمعروفة لدى الهيئة التي يعاد تنظيمها • والتنظيم وسيلة الى بلوغ غاية والغاية دائما موضع مراجعـــــة ومناقشة ، وعلى ذلك فان الشك الحكيم يعتبر مدخلا مفيـدا الى جميع مسائل اعادة التنظيم •

مراجع مختـــارة

Aiken, Charles, "Task Force: Methodology," *Public Administration Review*, Vol. IX (Autumn, 1949).

Buck, Arthur E., *The Reorganization of State Governments in the United States* (New York, 1955).

Charter Commission of the City of Newark, *Final Report* (Newark, N. J., 1953).

Dimock, Marshall E., "The Objectives of Governmental Reorganization," *Public Administration Review*, Vol. XI (Autumn, 1951).

Divine, William R., "The Second Hoover Commission Reports: An Analysis," *Public Administration Review*, Vol. XV (Autumn, 1955).

(١٥) أمريخ المرجع السابق ص ١٤٢ ــ ١٤٣ .

Emmerich, Herbert, *Essays on Federal Reorganization* (Univer ity, Ala., 1950).

Finer, Herman "The Hoover Commission Reports," *Political Science Quarterly*, Vol. LXIV (June-October, 1949).

Gaus, John, and Leon Wolcott, *Public Administration and the United States Department of Agriculture* (Chicago, 1941).

Harvey, Ray, Louis W. Koenig, and Albert Somit, *Achievements in Federal Reorganization* (New York, 1955).

Heady, Ferrel, "The Operation of a Mixed Commission," *American Political Science Review*, Vol. XLIII (October, 1949).

Koenig, Louis W. (ed.), "The Hoover Commission A Symposium," *American Political Science Review*, Vol. XLIII (October, 1949).

Landers, Frank M., and Howard D. Hamilton, "State Administrative Reorganization in Michigan: The Legislative Approach," *Public Administration Review*, Vol. XIV (Spring, 1954).

Leiserson, Avery, "Political Limitations on Executive Reorganization", *American Political Science Review*, Vol XLI (February, 1947).

Maass, Arthur A., *Muddy Waters* (Cambridge, Mass., 1951). The Corps of Engineers and the pork barrels.

Macmahon, Arthur W., *Administration in Foreign Affairs* (University, Ala., 1953).

Mayor's Committee on Management Survey, Report of, *Modern Management for the City of New York* (2 vols., New York, 1953).

Meriam, Lewis, and L.F. Schmeckebier, *Reorganization of the National Government* (Washington, D.C., 1939)

Millett, John D., and Lindsay Rogers, "The Legislative Veto and the Reorganization Act of 1939," *Public Administration Review*, Vol. I (Winter, 1941).

President's Advisory Committee on Management, *Report to the President* discussed in "Improvement of Management in the Federal Government," *Public Administration Review*, Vol. XIII (Winter, 1953).

Temporary State Commission to Study the Organizational Structure of the Government of the City of New York, *Four Steps to Better Government of New York City: A Plan for Action* (New York, 1953).

Watson, James R., "The Hoover Commission Report on Personnel Management," *Public Personnel Review*, Vol. IX (July, 1949).

الجزء الرابع

الماليّة



١٤
الإدارة المـــاليــة

قدمت الأجزاء السابقة من هذا الكتاب وصفا لوضع الادارة العـــامة وناقشت الادارة العليا أو المظاهر الشاملة فى تشكيل السياسة والرقابة من القمة عن طريق أجهزة المشورة التى تحيط برئيس الجمهورية كما بحثت فى التنظيم واعادة التنظيم . وستكشف الجزءان التاليان الموضوعات المالية وشئون الأفراد وهى تتطلب عناية خاصة لأنها تنتشر فى أرجاء العمليـــة الادارية . وقد تناولنا النواحى الرياسية والتنظيمية لهـذين الموضوعين فى فصل سابق (١) ومن ثم نركز هنا على ناحية العمليات : كيف تؤثر الادارة المالية وادارة الأفراد فى العمل اليومى للموظف وهو ينهض ببرنامج حكومى؟

فالمال شأنه شأن التنظيم والأفراد عنصر جوهـــرى بالنسبة للادارة كالأكسجين بالنسبة للهواء • فهل يحدد الادارى أهداف برنامجه ؟ ان عليه اذن أن يحدد مقدار تكاليف البرنامج ومصدر تمويله . وهل يقوم بتشكيل تنظيم ؟ ان عليه فى هذه الحالة أن يقرر مقدار المرتبات التى يدفعها ومقدار ما تتكلفه كل وحدة فى التنظيم بالنسبة لما تستطيع أن تنتجه • وهل يحاول أن يعرف هل برنامجه يسير الى أهدافه ويعمل بكفاية واقتصاد ؟ ان عليه اذن أن يعتمد على اجراءات محاسبة ومراجعة ومشـــتريات دقيقة • فاذا نظر الى المالية العامة على انها وسيلة لتحديد السياسات وبلوغ الأهداف وليس بمدلول الطرق الفنية التى تستخدم فى الادارة الماليـــة فانها تصبح حينئذ موضوعا هاما وحيويا .

وهناك ناحيتان للادارة المالية ، فأولا هناك المجال الواسع للمالية العامة الذى يشمل وظائف مثل تقدير وجمع الضرائب وادارة الخزائن العـــامة والاقتراض العام وادارة الدين العام . ومن الأنسب دراسة هذه الموضوعات فى برامج أخرى ، ولا نعتزم أن نتناولها هنا الا بطريقة غير مباشرة . وثانيا هناك الادارة المالية فى علاقتها بوسائل الادارة ــ ما الذى ينبغى أن يعرفه

---

(١) انظر الفصل السادس .

الادارى عن الميزانية والمحاسبة والمراجعة والتوريدات ــ وهذه الناحية الأخيرة هى الموضوع الذى يتلاءم مع هذه الدراسة .

وتشمل الادارة المالية سلسلة من الخطوات تؤدى الى توفير الاعتمادات للأجهزة العامة فى ظل اجراءات تضمن من الناحية النظرية على الأقل ــ الانفاق القانونى الفعال ــ ويندر أن تكون قانونية الانفاق العام محل تساؤل على نطاق واسع ، ولكن كما أوصت لجنة هوڤر فان تحقيق أكبر قدر من الفاعلية فى انفاق الأموال العامة موضوع آخر .

والميزانية هى تقدير متوازن للمصروفات والايرادات لفترة محددة من الزمن . ففى الحكومة الفيديرالية وحكومات أغلب الولايات وحكومات البلديات الكبرى تقسم الميزانية تبعا للأجهزة الحكومية ثم تقسم فى نطاق كل جهاز مرة أخرى تبعا لمتطلبات الادارة العليا وبرامج مختلف الفروع والأقسام . وتعتبر الميزانية فى نظر الادارى سجلا للأداء بالنسبة لما تم من أعمال ووسيلة للرقابة الداخلية على الأعمال الجارية وتصويرا للخطط المستقبلة . والمصدر الكبير للاعتمادات الحكومية هو الضرائب ، ولكنها تعتمد كذلك على القروض والأرباح . وبعد أن تقوم ادارة الميزانية بدراسة المتطلبات المالية لمختلف الأجهزة دراسة دقيقة (أو بواسطة ادارات شبيهة فى الجهاز التنفيذى فى مستوى الولاية والمستوى المحلى) ، وكذلك الهيئة التشريعية تضع الهيئة التشريعية الأموال على هيئة اعتمادات محددة لأجهزة وبرامج معينة .

وأساس الادارة المالية هو المحاسبة . والمحاسبة هى الفن الذى يسمح بتسجيل المصروفات ثم يجمع السجلات ، ويلخصها أخيرا فى شكل تقارير مالية تقدم للادارة وللهيئة التشريعية وللجمهور اذا كان مهتما بالأمر . والعلاقة التوافقية بين الميزانية والمحاسبة تجعل من السهل مقارنة الأهداف كما وضعت فى الميزانية بالانجاز الفعلى كما ينعكس فى التقارير والاقرارات المالية التى تعد من البيانات المحاسبية . وعلى ذلك فان التقارير المالية تعتبر فى نظر الادارى كأنها مقياس السرعة ومقياس الوقود فى سيارته ــ فهى تخبره عن سرعة انجازه ومقدار الأموال المتوافرة لديه .

والمراجعة هى البحث والتقرير عن صحة وقانونية وكفاية العمليات المالية . والمراجعة تعتبر داخلية عندما تجرى لأغراض الرقابة فى نطاق الجهاز المنفذ ، وهى خارجية عندما يقوم بها جهاز مستقل يقدم تقاريره الى سلطة اعلى قد تكون فى المؤسسات الخاصة حملة الأسهم ، وفى الحكومة تكون هى الهيئة التشريعية والجمهور الواعى .

وأخيرا فان التوريدات فئة كبيرة تشمل الشراء والمواصفات وادارة

حركة النقل والتفتيش وتحديد الملكية والتخـزين والصرف واســـتغلال المتلكات ، وتعتبر هذه الى حد كبير وظائف خدمة داخلية هدفها التشغيل الاقتصادى والاستخدام المحكم للأدوات والمبانى والمواد .

ولا يستطيع أى ادارى ــ سواء أكان واسع التصور أم لا ــ أن يتجاهل أثر الادارة المالية فى برنامجه ؛ فهى تظهر فى كل مرحلة من مراحل العملية الادارية وتنتشر فى كل ناحية منها ، ولا غنى عنها فى أداء كل واجب . وهذا الذيوع يحس به كل من يعمل فى الحكومة سواء أكان كاتبا على الآلة يحتاج الى أدوات كتابية ، أم عاملة نظافة تحتاج الى دلو جديدة ، أم وزير للداخلية يحتاج الى خزان لاصلاح الاراضى فى « ودمنج » . ولم تبالغ شعبة البحث من لجنة هوفر الأولى المختصة ببحث هــــذا الموضـــوع عندما لاحظت أن «الادارة المالية التى تشمل الاداة والسبل التى تجمع بها الاعتمادات اللازمة للنهوض بالخدمات الهامة وتتفق ويقدم عنها الحساب تقع فى موقع القلب من الحكومة الحديثة » (٢) .

كيف تحدد الادارة المالية السياسة :

عندما يقرر وزير الزراعة أن يطلب فى ميزانيته السنوية مبلغ خمسين مليون دولار للمحافظة على الأراضى بدلا من مبلغ مماثل لتحديد المحصولات فانه يساعد بذلك على رسم السياسة القوميـــــة . ومن الطبيعى أن ادارة الميزانية قد تختلف مع وزير الزراعة باسم رئيس الجمهورية أو الكونجرس ونعكس ترتيب الأولويات أو قد يتخذ قرار فى أحـــد مستويات الادارة التنفيذية بطلب كل من المبلغين . وأى من هذه الاتجاهات يؤثر فى تحديد السياسة العامة .

فاذا تكرر هذا المثال التوضيحى آلاف المرات يتضح لنـــا على الفور ضخامة قرارات تشكيل السياسة التى يشملها مجلد ضخم يشبه فى حجمه حجم دليل تليفون احدى المناطق الحضرية ويتكون من ١٢٠٠ صفحة ويزيد وزنه على خمسة أرطال ويسمى ميزانية حكومة الولايات المتحدة عن السنة المالية التى تنتهى فى ٣٠ يونيه سنة ١٩ - . ويمكن ببعض التصور ادراك أنه وراء كل بند كبير من بنود الميزانية جماعات ضغط تحاول دفع رؤساء المصالح لطلب اعتمادات لأغراض خاصة ، ورؤساء المصالح يتشـــاورون مع الوزراء أو رؤساء الهيئات، ومديرون ماليون فى الوزارات يعقدون اجتماعات يستمعون

(٢) لجنة تنظيم الجهـاز التنفيـذى فى الحكومة ــ تقرير شعبة البحث عن المناشط المالية والميزانية والمحاسبة (واشنطون ١٩٤٩) ص ١ .

فيها الى حجج رؤساء المصالح ، والوزراء يناقشون ادارة الميزانية ومدير ادارة الميزانية يتشاور مع رئيس الجمهورية ثم يجرى اعداد وثيقة الميزانية عن طريق اعداد مشروعات متتابعة تقدم الى المطبعة ثم تراجع بامعان (٣) .

ويرسل رئيس الجمهورية مشروع الميزانية الى الكونجرس فى يناير من كل عام وبعد ذلك يستدعى رئيس كل جهاز حكومى أمام لجنتى الاعتمادات الفرعيتين لكل من مجلسى النواب والشيوخ . وتجدد جماعات أصـــحاب المصالح الضغط على رئيس الجهاز كما تحول اهتمامها أيضا الى أعضـــاء اللجنتين انفرعيتين للاعتمادات فى أثناء الاستماع الى عرض الميزانية أو فى اتصالات خاصة . وعلى ذلك فانه فى كل مرحلة ابتداء من طلب رئيس المصلحة للاعتمادات ، وفى الخطوات التالية يتخذ قرار بشكل أو آخر فى آلاف من مسائل السياسة .

وقد أخذ ادراك علماء الادارة العامة يتزايد بأن « وضع وتنفيذ السياسة المالية يعنى تحقيق الأهداف الاقتصادية فى نطاق الاطار السياسى (٤) » . ومع ذلك فانه حتى وقت قريب لم يحظ الموضوع الا بقدر ضئيل من الأهمية حتى أن « ثى كاى » كتب فى سنة ١٩٤٠ مقالا بعنوان « الافتقار الى نظرية فى الميزانية » ، وقال انعلماء الميزانية قد أهملوا فى الواقع أصعب النواحى فى المسألة وهى : كيف تقرر ما ينبغى أن يحظى به برنامج ما من اعتماد مالى بالمقارنة مع البرامج الأخرى التى تنافسه فى الحصول على الأموال . ومع أن الادارة قد لا تدرك هذا الأمر « الا أن وثيقة الميزانية المكتملة تمثل حكما فى الكيفية التى ينبغى أن تقسم بها الموارد النادرة لينتج عنها أقصى عائد من المنفعة الاجتماعية»(٥) . وبذلك فان جميع من يساهمون فى وضع الميزانية يساعدون مدركين أو غير مدركين على الأرجح فى تشكيل السياسة الاقتصادية والتحكم فى الاتجاهات الاجتماعية . وكذلك فان عضوية لجنة الاعتمادات

(٣) ربما يستطيع الانسان مع بعض التوسع فى الخيال أن يفهم مشاعر أحد الرؤساء فى ادارة الميزانيـــة عندما رأى مجلد الميزانيـة الكامل يأخذ طريقه الى الظهور فى أوائل سنة ٣٦ ، وكان واقفا عند زاوية شارع فى واشنطون ورأى فى جرائد بعد الظهر أن المحكمة العليا أعلنت هذا الصباح أن قانون المواءمة الزراعية لسنة ٣٣ غير دستورى ، فكان تعليق هذا الموظف الكبير الى أحد مؤلفى هذا الكتاب أن هذا الحكم « ألقى بالميزانية جميعها فى سلة المهملات » . وكان تعبيره عبارة عن مزيج من الحزن والغضب والتسليم .

(٤) بندلتون هيرنج « رسم السياسة المالية » صحيفة يال القانونية العدد ٤٧ (مارس ٩٣٨) ص ٧٢٤ .

(٥) ف . كاى الافتقار الى نظرية فى الميزانية « مجلة العلوم السياسية الأمريكية العدد ٣٤ ديسمبر ١٩٤٠ » ص ١١٣٧ — ١١٤٤ .

فى المجلس التشريعى للولاية أو فى الكونجرس تعتبر ــ شعوريا هذه المرة ــ من أكبر مراكز النفوذ التى يمكن أن يصلَ اليها أحد المشرعين .

وقد كان رجال الادارة العامة يهتمون بصفة أساسية بشكل وتركيب الميزانية غير مدركين أن اعتبارات الاقتصاد السياسى التى ترتبط بها تفوق أهميتها كثيرا النواحى الروتينية . ولكن فى نهاية الخمسينيات عندما بلغت الميزانية الفيدرالية ٧٥ بليون دولار فى السنة خصص أكثر من ٦٠ فى المائة منها « للدفاع بما فى ذلك الأمن الجماعى » . ومع ما أصبح للمســـاعدات الاقتصادية والاتفاق الحربى من تأثير كبير فى التوازن الداخلى وقيمة الدولار فى جميع أنحاء العالم ومع تخصيص أكثر من ثلاثة بلايين دولار ســـنويا للولايات والحكومات المحلية بشروط تضعها واشنطون ومع اعتبار السياسة المالية عنصرا فى تنظيم الاقتصاد الداخلى فان رجال الادارة العامة يرتفعون بأبصارهم وينظرون الى السياسات التى تتأثر بذلك ، والى التشكيل الذى تبدو من خلاله (٦) .

وقد قال أحد كبار موظفى ادارة الميزانية السابقين ان الادارة الماليــة تتضمن على الأقل خمس نواح منفصلة من السياسة القومية : فالسياسة المالية تهتم بالعلاقة بين الانفاق الحكومى وجميع أنواع الدخل والانفاق فى الأمة . وكذلك مقدار ما تتحمله الحكومة ذاتها من المسئولية عن الاقتصاد وسياسة الدين تشمل العلاقة بين دخل الحكومة وانفاقها وتتناول مسألة وقت وطريقة وحدود عقد القروض واستهلاكها وتبحث سياســة الايرادات فى كفاية موارد الايرادات المختلفة وأنواع الضرائب التى ينبغى أن تفرض وسياسة الانفاق تحدد الانفاق الحكومى للأغراض المختلفة استنادا الى القيمة المقارنة أو أهمية مختلف المناشط الحكومية ، وأخيرا فان السياسة التنفيذية تعنى بنتائج مناشط حكومية معينة بالنسبة لتكاليفها وتبحث فى مدى كفاية التنظيم والأداء الحكومى لتحقيق الأهداف (٧) .

ومع ذلك فهناك مجال سادس تكون فيه الادارة المالية عاملا فى السياسة القومية وهو السياسة المحاسبية التى هى العلاقة بين الخطط والأداء وهى تعتبر بالغة الأهمية فى وزارة الدفاع بصفة خاصة حتى انها أعطيت مكانة

---

(٦) حلقة دراسات عن نظرية الميزانيـــة ــ مجلة الادارة العامة العدد العاشر (شتاء ١٩٥٠) ص ٢٠ .

(٧) آلن مانفيل « فلســفة وأساسيات الميزانية » فى كتاب « الميزانية كأداة للتخطيط والادارة » تحرير سيكلر هدسون (٤ أجزاء واشنطون ١٩٤٤) الوحدة الأولى ص ٥٨ ــ ٦٦ .

خاصة منفصلة فى المستويات العليا من التنظيم (٨) . ونجد أن توضيحا تخطيطيا عن تطبيق السياسة المحاسبية يرتبط بهيئة وادى التنيسى التى تدعى أنها تحصل على ربح من برنامج الطاقة الكهربائية وتتهمها شركات توليد الطاقة الخاصة بأنها تخسر . ومع أن مهنة المحاسبة قد وضعت مبادىء دقيقة تساعد على التحديد ، فالواقع كما هو الشأن فى كل الشئون الانسانية أن هناك مجالات واسعة للرأى يمكن استنادا اليها فى أن يتحول الربح فى بعض الأحيان الى خسارة ، أو الخسارة الى ربح ، وذلك يعتمد على القواعد التى تتبع . وفى خلال مراجعة حسابات هيئة وادى التنيسى عن السنة المالية التى انتهت فى ٣٠ من يونيه سنة ١٩٤٥ استخلص ديوان المحاسبة العامة أنه كان ينبغى لهيئة وادى التنيسى ، فى اعداد سجلاتها المحاسبية ، أن تدخل فيها حسابات الاستهلاك(٩) عن تكاليف حقوق الأراضى وازالة العوائق فيما يتعلق بانشاء خطوط التوصيل والخزانات ونقل واعادة اســـكان السكان السابقين . ولكن هيئة حكومية أخرى هى لجنة القوى الكهربية الفيدرالية التى تضع المعايير المحاسبية لكل من مرافق الكهرباء الخاصة والعامة لاتدخل فى اعتبارها مثل هذه السياسة فى الاستهلاك . وقد قرر المحاسب العــــام عندما ووجه بهذه الحالة انه ما دام الكونجرس قد خول هيئة وادى التنيسى أن تسير على اجراءات لجنة القوى الفيدرالية ، فلا ينبغى لديوان المحاسبة أن يعترض ، ومع ذلك فانه اذا أجرى التغيير فان الاستهلاك السنوى على نفقات التوليد ينتظر أن يصل الى نصف مليون دولار فى السنة وبذلك يتحول البيان المالى الذى يبعث على الرضا الى بيان يثير كثيرا من النقد على نطاق واسع (١٠) .

وكما أن الادارة المالية تشمل مسائل عن السياسة العامة فانها تشمل كذلك ، وفى الغالب ، أمور السياسة بالمفهوم الشائع لهذا اللفظ . مثال ذلك

---

(٨) راجع مقالا كتبه هوارد بوردنر « عندما كان مديرا للسياسة المحاسبية بمكتب وزير الدفاع وعنوانه « تطور المحاسبة فى الجيش » مجلة الادارة العامة العدد التاسع ربيع ١٩٤٩ ص ١٠٧/١١٥ .

(٩) مصطلح محاسبى يعنى تخفيضا سنويا بنسبة مئوية محددة من قيمة أى جزء من الممتلكات نتيجة الاستهلاك وابطال الاستعمال ومثل ذلك .

(١٠) ديوان المحاسبة العامة ، مراجعة حسابات هيئة وادى التنيسى للسنة المالية المنتهية فى ٣٠ يونيه سنة ١٩٤٥ وثيقة مجلس النواب رقم ١٨٢ ، الكونجرس الثمانون الدورة الأولى (١٩٤٧) ص ١٦ . ولتقارير ديوان المحاســبة العامة عن مراجعة حسابات هيئة وادى التنيسى وغيره من المؤسسات الحكومية أهمية خاصة لانها كتبت من وجهة نظر الادارة العامة وتحوى كثيرا من البيانات الخاصة بالتنظيم وطرق العمل وكفاية الاداة بصفة عامة .

أن كتلة من أعضاء الكونجرس الذين يحبذون الاقتصاد قد قرروا تخفيض الاعتمادات المخصصة لوزارة الخزانة ، وخلال أسبوع يعلن وزير الخزانة أن الخفض ينتظر أن يجعل من الضرورى توفير عدد كبير من موظفى الجمارك مما يجعل أعضاء الكونجرس المحافظين يتصورون زيادة فى التهريب (وربما يشمل ذلك تهريب قنبلة ذرية فى حقيبة) ، وتهريب الخمور ، وأمثال ذلك مما يترك معتزمى السياحة غير واثقين مما ينتظرهم من تأخير عندما يعودون من الرحلة القادمة الى الخارج . ومن ذلك يبدأ الضغط يتولد ضد الانذار بتخفيض الاعتمادات ، وتكون النتيجة فى النهاية أنه اذا حدث تخفيض على الاطلاق فانه يكون ضئيلا . وفى مثال آخر رفض ما طلبته وزارة البريد من سد العجز فى أحد اعتماداتها فصرح مدير عام البريد أنه سوف يكون من الضرورى الغاء توزيع يوم السبت مما جعل الكونجرس يعيد النظر فى قراره. كذلك قيل مرة ان الخفض فى اعتمادات الهجرة ينتظر أن يؤدى الى دخول المجرمين والمخربين الأجانب بطرق غير قانونية الى البلاد ، كما ينتظر أن يؤدى التخفيض فى اعتمادات الرفاهية لولاية ما الى ارغام الحكومات المحلية على تحمل أعباء باهظة بالنسبة للمواطنين المعوزين من غير المقيمين اقامة دائمة . وقد يلجأ الاداريون فى الحكومة عندما يرون برامجهم تتعرض للخطر الى طريقة مهذبة فى الارغام الفردى كما يحدث من وقف نشاط أو الغاء وظيفة يكون لعضو الكونجرس الذى يسعى للاقتصاد مصلحة شخصية فيها . فالادارة المالية لعبة شطرنج سياسية يهدد فيها الأحمر الأسود والأسود الأحمر . وفى خلال هذه العملية قد لا يظهر تفانى الادارى فى الصالح العام بصورة واضحة حتى لو كانت فطنته السياسية فى مستوى عال فى بعض الأحيـــان .

اطار الادارة المالية :

سوف يكون مما يفيد كمرشد فيما يلى من مناقشة أن نقدم عرضا مختصرا لاطار السياسة المالية . وكما لوحظ فى فصل سابق عند دراسة الادارة العليا فانه لابد أن يوضع خط مميز بين الادارة المالية فى المستوى الأعلى من الحكومة وفى مستوى الوزارة أو المستوى التنفيذى . ويوجد فى حالة الحكومة الفيدرالية ثلاثة أجهزة مالية بدلا من جهاز مالى واحد فى المستوى الأعلى هى : ادارة الميزانية فى المكتب التنفيذى لرئيس الجمهورية، ووزارة الخزانة فى المستوى الوزارى ، وديوان المحاسبة العامة الذى يقع فيما يشبه منطقة متداخلة بين الجهازين التنفيذى والتشريعى ، ويقدم تقاريره الى الكونجرس مباشرة .

وتساعد ادارة الميزانية رئيس الجمهورية فى تشكيل البرنامج المـالى للحكومة ووضع قواعد الميزانية ومراجعة تقديراتها التى تعدها الوزارات والهيئات وبالاضافة الى ذلك فانها تتحمل مسئولية كبيرة عنالادارة الرياسية فى الأجهزة التنفيذية .

وتعد ادارة الحسابات بوزارة الخزانة تقارير عن الحالة المالية وعمليات الحكومة يستفيد منها الكونجرس ورئيس الجمهورية وادارة الميزانيــة ، وغيرهم من كبار الموظفين الذين يعنيهم الأمر . وتستند هذه التقارير المالية الى نظام محاسبى مركزى موحد يشمل ملخصا للحسابات الضابطة يبين الأصول النقدية والمطلوبات والايرادات والمصروفات وغير ذلك من بيانات الميزانية . كما تضع ادارة الحسابات أيضا رموز الاعتمــــادات ومسمياتها الرسمية وتصدر جميع الترخيصات المالية التى تحدد الاعتمادات التى وافق عليها الكونجرس . وبعبارة أخرى فانه بعد أن يخصص الكونجرس الاعتمادات لغرض معين فان ادارة الحسابات تدون الاعتماد المخصص فى سجلاتها وتضع طريقة المحاسبة عنه وتقدم تقارير دورية عن حالة الصرف منـــــه (١١) .

أما العضو الثالث فى هذه الثلاثية ــ وهو ديوان المحاسبة العامة ، فانه مسئول عن اجراء مراجعة مستقلة لعمليات الحكومة المالية لتوفير أساس لتسوية الحسابات ، ولمعرفة مدى نجاح الوزارات والهيئات فى ادارة شئونها المالية . ويضع ديوان المحاسبة العامة وهو يعمل كأداة الكونجرس فى المراقبة استمارات المحاسبة وأنظمتها واجراءاتها والمبادىء والمعايير التى تستخدمها الأجهزة الادارية ، ويساعدها على أن تطور أنظمتها المحاسبية . وهو يصدر أيضا قرارات قانونية ، ويجرى تحريات ، ويقوم بالمراقبة المحاسبية .

والادارة المالية فى حكومات الولايات ليست على نمط واحد ، بل تختلف بين انتشار كبير للوظائف بين عديد من الموظفين والمجالس فى بعض الولايات، وبين تركيز شديد فى تشكيل ادارى متكامل فى ولايات أخرى . والعناصر المشتركة ، فى جميع الولايات هى نظام للميزانية ــ (أو شىء ينطبق عليه هذا الاسم ، وأمين خزانة منتخب لا يعدو أن يكون خازنا لأموال الولاية ، ولا ينهض بواجبات هامة فى وضع السياسة ومراجع أو مراقب حسابات

(١١) بالاضافة الى ما تقوم به ادارة المحاسبة من عمل فان وزارة الخزانة مسئولة أيضا عن الحسابات الماليـــة المتصلة بالايرادات وعن خزائن الأموال وعن الصرفيات وعن ادارة الدين العام والعملة ، ولكن هذه المجموعة من الوظائف تخرج عن نطاق الدراسة الحالية للادارة المالية حيث أنها تخص رئيس احد البرامج الحكومية التنفيذية .

(أو ما يعادله) يختار بالانتخاب الشعبى عادة ، فى حين تختاره الهيئـــة التشريعية فى بعض الحالات حتى يتأكد استقلاله عن الحـــاكم . كما أنه فى بعض الولايات يكلف المراجع بواجبات كثيرة لا تدخل تماما فى نطاق واجبات وظيفته مثل الاشراف على البنوك ، واتحادات البناء ، والقروض ، وادارة قوانين ضرائب التركات ، والتصرف فى الأراضى العامة المستغنى عنها . وفى عدد قليل جدا من الولايات قد يعين الحاكم مراجعا من قبله لتحقيق الرقابة المالية المركزية .

ومع ذلك فانه ــ باستثناء هذه العوامل المشتركة ــ تبـدو المفارقات فى الادارة المالية بين الولايات ضخمة رغم أن تشتت الوظائف أكثر شيوعا من تكاملها فى وحدة ادارية متسقة . مثال ذلك أنه يوجد فى واحـــدة من الولايات مدير خزانة ومراجع حسابات منتخبان ، فضـــلا عن مراقب للضرائب ، ومندوب لمشتريات الولاية ، ومجلس للمحاســـبة ، ومجلس للاعتمادات . ويوجد فى ولاية أخرى مدير خزانة ، ومراجـــع حسابات ؛ وكذلك مصلحة للايرادات ومجلس منفصل يعـــد قسائم للايراد وادارة للمالية . كما أنه فى ولاية ثالثة يكون المراجع العام ومدير الخزانة من الموظفين المنتخبين ويرأس كل منهما ادارة تابعة له ؛ ولكن هناك أيضـــا مصلحة للممتلكات والتوريدات ، ومصلحة للايرادات ، ومصلحة للمراجعة والرقابة على الاعتمادات الخاصة . وفى مثال رابع يوجد مدير خـزانة ، ومراجع فضلا عن مصلحة الضرائب ، ومصلحة للادارة والمالية .

ويصل التنوع فى نمط الادارة المالية فى الحكومات المحلية الى مدى أبعد مما هو عليه فى الولايات . ويتوقف ذلك الى حد كبير بالطبع على اتساع نطاق الحكومة وهو يتفاوت بين قرية وبين مساحة حضرية ومنطقة مدرسة الى مقاطعة تزيد مساحتها عن بعض الولايات . ونوع الحكومة المحلية فى كل نطاق عامل آخر سواء أكان نوع العمدة والمجلس ، أو نمط اللجنة من الحكومة البلدية ، أو مجالس مشرفين فى مستوى المقاطعة . وسواء طبقت خطة المدير أم لم تطبق . وقد ينتخب بعض المديرين الماليين انتخابا مستقلا كما هو الشأن فى الولايات ، فى حين يعين العمدة أو المجلس الآخرين . وفى بعض الحالات ــ وبخاصة عندما تطبق خطة المدير تتكامل الادارة المالية فى قسم واحد يكون مسئولا عن وظائف المحاسبة والمشتريات والميزانية وتقدير وجمع الضرائب . ويوجد فى أمثلة أخرى توزيع واسع للمسئوليات والواجبات ، والأغلب أن يعمل الموظفون دون أجر أو بأجر بسيط فى التقسيمات الصغرى .

الادارة المالية فى مستوى التنفيذ :

يوجد فى مستوى تنفيذ البرامج فى الحكومة الفيدراليـــة فى كل من الوزارات والهيئات الكبرى مدير مالى لا يتحمل المسئولية أمام رئيس الجهاز الذى يعمل فيه فحسب بل أمام ادارة الميزانية أيضا ووزارة الخزانة وديوان المحاسبة العامة فيما يتعلق بالميزانيات والتقارير المالية والحسابات والمراجعة حسب الأحوال . ومن الشائع الآن أن تتجمع مثل هذه الادارة المالية فى وحدة استشارية مفردة يشمل اختصاصها جميع الموضـــوعات التى تناولناها فى هذا الفصل ، وكذلك المسائل الفنية المتعلقة بموظفى المالية فى مستوى الادارة . ومع ذلك فانه ينبغى أن نلاحظ أن موظف المالية فى الادارة فى غير هذه الأمور الفنية يتحمل المسئولية الرئيسية أمام رئيس الادارة الذى يقدم له المشورة (١٢) .

وينهض المدير المالى فى كل من مستوى المصلحة والوزارة وبتوجيه من رئيسه الادارى باعداد وتقديم ومراقبة الميزانيات ، وهو مســـئول عن الحسابات والارتباطات والمراجعات المطلوبة لأغراض الرقابة الداخلية ونحو ذلك . وقد يكون مسئولا كذلك عن المشتريات والتوريدات والمعدات وايجار الأملاك الحكومية ، اذا لم تكن هذه الخدمات مجمعة فى مستوى أعلى . وفى حالات المصالح الأصغر قد لا يحتاج الأمر الى مثل هذه الوحدة المالية . وحينئذ يمكن أن يتحمل المسئولية عن هذه الأمور مساعد لمدير المصلحة أو قد ينهض المدير ذاته بهذا العمل . وقد وجد عندما أجرت لجنة هوفر الأولى دراساتها أن أضعف حلقة فى تشكيل الادارة الماليـــة فى الحكومة الفيدرالية كانت فى الوزارات والمصالح ، ولكن منذ ذلك الحين تحسنت هذه الوظيفة فى كلا المستويين تحسنا كبيرا .

ومن وجهة نظر المدير المالى هناك أربع قواعد رئيسية يجب مراعاتها : الأولى أن الميزانيات هى خطط مالية شأنها شأن جميع عمليات التخطيط الادارى تعد بالتدريج من أدنى الى أعلى . وتنشأ متطلبات الميزانيـــة فى الحكومة بناء على طلب رئيس المصلحة أو مديره المالى فى أصغر وحدات البرنامج . ثم تنسق هذه الطلبات فى مستويات متتابعة صاعدة فى خـط السلطة من المدير المالى للمصلحة الى رئيس المصلحة ، ثم المدير المـــالى للوزارة والوزير أو رئيس الهيئة وبعدها ادارة الميزانية (باعتبارها أداة رئيس الجمهورية) ، ثم تتناهى الى الهيئة التشريعية حيث تحدد الخطوط

(١٢) لدراسة العلاقة بين الخط والمشورة راجع الفصل التاسع .

الرئيسية للميزانية الشاملة ، ثم يأتى بالطبع دور تنفيذ الميزانية بعد ذلك ، ولكن هذا موضوع آخر .

والقاعدة الثانية هى أن مدير الميزانية فى مستوى المصلحة سوف يعتبر نفسه دائما ممثلا للجهاز التنفيذى الذى يلحق به ، وينبغى له أن يعمـل فى تعاون وثيق مع الرئيس التنفيذى فى هذا المستوى وأن يظهر له ولاء غير مقسم . وكما لوحظ من قبل فان مدير الميزانية من الاخصائيين ، وهو بهذه الصفة يعمل أيضا بالاتصال مع الموظفين فى القسم المالى بالوزارة ، وادارة الميزانية ، وادارة المحاسبة بوزارة الخزانة ، وديوان المحاسبة العامة . وعلى ذلك فانه يميل أحيانا لأن يعتبر نفسه ممثلا لهم فى المسائل الادارية ايضا ، وهى نزعة ينبغى أن تقاوم حرصا على الاحتفاظ بمسئولية الادارة .

والقاعدة الثالثة هى أنه يجب على المدير المالى للمصلحة أن يعد خططه المالية بحيث يستطيع الرئيس التنفيذى فى هذا المستوى أن يختبرها بسرعة ويغير فيها اذا اقتضى الأمر ، ثم يرسلها الى الرئيس التنفيذى فى المستوى الأعلى التالى حتى تصل الى نقطة يمكن أن يستشار فيها رئيس الجمهورية نفسه فى المسائل الكبرى . والخطط المالية أيضا ــ شأنها شـــأن الرقابة الادارية ــ تعد الى درجة كبيرة ابتداء من القاعدة الى أعلى . وعلى ذلك فان القاعدة الرابعة هى أنه يجب أن يعمل البرنامج بناء على جدول توقيت حتى يمكن أن يسير عمل الحكومة جميعه حسب التخطيط الموضوع له . وهذا يعنى أنه يجب أن يكون التخطيط المالى فى الأجهزة الحكومية الكبيرة عملية مستمرة بحيث تعد الميزانية وتدرس على مدى سنة أو أكثر قبل تقديمها الى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية .

وتوضح الادارة المالية فى وزارة الزراعة طريقة تطبيق بعض المبادىء التى ناقشناها . وللقصة أهمية خاصة لأنها تتعلق بعمل « وليم چمب » ، وهو واحد من أمهر موظفى المشورة الذين عملوا فى الحكومة الفيدرالية (١٣) . وقد ارتفع « چمب » من بين صفـــوف الموظفين واكتسب ــ شأنه شأن الكثيرين غيره ممن توافرت لهم هذه الخلفية ــ الكثير من الحكمة والنظرة العملية العميقة فى أثناء تدرجه الوظيفى وطبق بنفسه مبادىء الميزانيـــة السليمة فى وزارة الزراعة بدرجة من الاتقان جعلت مكتب الميزانية والمالية

(١٣) يحكى چون جاوس ، ليون ولكوت كيف نظمت وزارة الزراعة لأغراض الميزانية وكيف فهم مدلول الوظيفة الاستشارية وكيف عولجت وظيفة مراجعة الميزانية والتفويض فيها وذلك فى كتيب باسم « الادارة العامة ووزارة الزراعة بالولايات المتحدة » (شيكاغو ١٩٤٠) راجع بصفة خاصة فصلا عنوانه « مكتب الميزانية والمالية » .

بها من أحسن المكاتب فى الأجهزة الفيدرالية . فكان المدير المالى الذى هو أيضا مدير الميزانية مسئولا عن القيادة والتنسيق والاشراف فى الميزانية والتوريدات والشئون المالية للجهاز ، ويشمل ذلك طلب الاعتمادات وتوزيعها والمحاسبة والمراجعة الداخلية وتقارير الميزانية والتقارير المالية والادارة العليا فى داخل المصالح والاتصال بالأجهزة الحكومية الأخرى بما فى ذلك لجان الكونجرس لتخصيص الاعتمادات . وينهض المدير المالى فى هذه المجالات بوضع السياسة والاجراءات ، ويراجع ويقيم البرامج والتشريعات المقترحة ويتعاون فى خطة تحسين الادارة فى الوزارة ، ويراقب فاعلية الأداء . ومع أنه توافرت له مساعدة مندوبين من خمسة اقسام تنفيذية من داخل الوزراء الا أن مسئوليته رغم ذلك مسئولية كبيرة تعتبر اختبارا شديدا للحنكة الادارية .

وأخيرا ينبغى أن نلاحظ أن مدير الميزانية فى أى نوع من الحكومة وفى أى مستوى من التسلسل الرياسى يشارك الى درجة ما فى « السلطة المالية » وهذه السلطة فى المستويات العليا سلطة كبيرة . ويعرف مدير الميزانية فى المصلحة تكاليف كل بند وما اذا كان التنظيم فعالا ، وما اذا كان الموظفون يؤدون أعمـــالهم بدقـــة . وهو فى الوزارة يراقب المرتبـــات والتوريدات والمعدات التى يستخدمها الموظفون فى أعمالهم وقد يكون له مساهمة قوية فى الادارة العليا . وهو فى المستوى الأعلى يملك من السلطة ما لو أساء استخدامها لأصبح شبيها بالطاغية وهى تهمة كانت توجـــه كثيرا الى أول محاسب عام . وعلى ذلك فان تكامل الوظيفة المالية مع الادارة بصفة عامة هدف كبير من أهداف القيادة ولكن تحقيقه ليس سهلا دائما .

الاعتمادات الدائرة والصناعية :

وجد أحد الأنظمة الجديدة فى الادارة المالية الحكومية ــ وهو استخدام ما يسمى بالاعتمادات الدائرة أو الصناعية ــ دفعة منشـــطة فى الحكومة الفيدرالية فيما أدخل من تعديلات على قانون الأمن القومى فى سنة ١٩٤٩ . وتستخدم هذه الوسيلة اليوم فى أجهزة فيدرالية مختلفة ، ولكن وزارة الدفاع أكثر استخداما لها ؛ اذ أصبحت تستخدم فى سنة ١٩٥٧ مبالغ يزيد مجموعها على بليون دولار واحد فى هذا النوع من العمليات .

وتنشأ الاعتمادات الدائرة عندما يخصص الكونجرس رأس مال عـــامل لوزارة أو هيئة يستخدم فى تقديم توفير خدمة أو منتج ويكون التركيز هنا على رأس المال العامل حيث تدير اعتمادات التحسينات الرأســـمالية والانشاءات الكبرى ، والاتفاق الممثل بطريقة أخرى ، ويشترط فى تطبيق

هذه الطريقة أن ينتج الجهاز سلعة تباع وترد عوائدها الى الاعتماد الأصلى لتستمر العملية . وبينما يشترط لقيام البرامج الأخرى أن تقرر لها اعتمادات والأغلب أن تستخدم اعتمادات مختلفة لأغراض شتى ، تقدم سنويا من الهيئة التشريعية ، ويشترط أن تعاد المبالغ المتبقية وما ينتج من ايراد عن انتاج خدمة أو سلعة الى الخزانة ، وتحصل الهيئات التى تتبع طريقـــة الاعتمادات الصناعية على اعتماد مفرد عند بداية البرنامج ثم تحتفظ بما يتبقى من المبالغ التى لم تصرف ، وكذلك ايرادات المبيعات لتمول دورة مستمرة من العمليات .

وبعبارة أخرى فان تشغيل برنامج عام بطريقة الاعتماد الصناعى تشبه كثيرا طريقة المؤسسة فى المشروعات الخاصة . وحتى دافع الربح الذى يفتقد عادة فى الادارة العامة يتوافر فى هذا النظام ويعمل حافزا على فعالية الادارة. ويقال ان الاعتماد الصناعى الحربى فى وزارة الدفاع أقل فى تكاليف تشغيله وأبسط فى ادارته عن النظام القديم . وفوق ذلك فانه يقدم رأس المـــال العامل وبذلك يوفر الدعامة لما يشبه عمل القطاع الخاص (١٤) .

ونجد مثالا على تشغيل الاعتماد الصناعى فى وزارة الدفاع فى عملية كامب ديتريك فى فريدريك ماالايلاند . ويشغل كامب ديتريك وهو مركز بحوث الحرب البيولوجية وتطويرها الخاص بسلاح الكيمياء فى الجيش مساحة تزيد على ١٢٠٠ فدان ، ويستثمر مبالغ ضخمة فى المبانى والتسهيلات كما يستخدم أكثر من ٢٥٠٠ من الأفراد العسكريين والمدنيين . ويتعامل مع الأقسام الحربية الأخرى . ويتلقى كامب ديتريك أوامر عن توريد منتجات وخدمات بحوثه من عملائه . ويستخدم اعتماده فى انتـــاج ما هو مطلوب ويسلم المنتجات ويقدم الفواتير لعملائه ثم يعيد الايرادات الى اعتماده الدائر. وترتب على ذلك أنه بينما كان يستخدم فى الماضى أنظمة محاسبية عديدة لا يوجد الآن الا نظام واحد يوضح أيضا ببيانات التكاليف واستبعدت طريقة الصرف المطلق ، وهى حقيقة تساعد الادارة على معرفة التكاليف الكاملة للعمليات وتستغنى عن الوظائف المزدوجة التى كانت تحتاج اليها من قبل بالنسبة للاعتمادات المختلفة كما تحددت تكاليف الادارة العليا وأدمجت ضمن تكاليف العمليات .

وقد بحثت لجنة هوفر الثانية طريقة الاعتماد الصناعى ووصلت الى أنه

---

(١٤) وزارة الدفاع « الاعتماد الصـــناعى للجيش فى معســكر ديتريك » نشرة واشنطون أول يونية سنة ١٩٥٥) ص ٧ .

يفضل فى عدد من النواحى الطريقة التقليدية فى الادارة المالية فى الحكومة الفيدرالية من حيث انه (١٥) :

١ ــ يجعل من الميسور تشغيل نشاط معين بطريقة أكثر مرونة من مصدر تمويل واحد .

٢ ــ يسمح بتجميع الرقابة على المواد المستخدمة فى مناشط وأجهزة عديدة تعمل فى ظل اعتمادات متنوعة مما ينتج عنه اقتصاد فى الشراء وفى مستويات التخزين وفى استخدام المواد .

٣ ــ يساعد على الاقتصاد فى الطلبات والتوريدات بأن يلتزم مستعملو المواد والمنتجات والخدمات أن يدفعوا ثمن ما يطلبون منها .

٤ ــ ينتج عنها تقديرات أدق للميزانية .

وقالت اللجنة ان المساوىء الأساسية هى أن الاعتمادات الدائرة تقلل من رقابة الكونجرس على عمليات الأجهزة الى أدنى حد كما أن التوســـع فى استخدامها يمكن أن ينتج عنه كثرة الاعتمادات بشكل يجعل ادارتهـــا عمليـــة معقـــدة .

مراجع مختارة

Benson G.C.S., *Financial Control and Integration* (New York, 1934).

Browne, V.J., *Control of the Public Budget* (Washington, D.C., 1949).

Commission on Organization of the Executive Branch of the Gorvern-ment, *Budget and Accounting* (Washintgon, D.C., 1955).

—, *Task Force Report on Budget and Accounting* (Washington, D.C., 1955).

—, *Task Force Report on Fiscal, Budgeting, and Accounting Activities* (Washington,D.C., 1949).

—, *Treasury Department* (Washington, D.C., 1949).

Douglas, Paul H., *Economy in the National Government* (Chicago, 1952).

Graves, W. Brooke, *Public Administration in a Democratic Society* (New York, 1950), Pt. III.

Herring, Pendleton, "The Politics of Fiscal Policy," *Yale Law Journal* Vol. XLVII (March, 1938).

(١٥) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة ــ الميزانية والمحاسبة (واشنطون ١٩٥٥) ص ٣٨ ــ ٤٠ .

International City Managers Association, *Municipal Finance Administration* (Chicago, 1949).

Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1949). Chapter 15 compares business and government.

President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937), pp. 139-206.

Selko, Daniel, *The Administration of Federal Finances* (Washington, D.C., 1937).

Willoughby, W.F., *Principles of Public Administration* (Baltimore, 1927).

—, W.W. Willoughby, and S.M. Lindsay, *The System of Financial Administration in Great Britain* (Washington, D.C., 1929).

Wilmerding, Lucius, Jr., *The Spending Power: A History of the Efforts of Congress to Control Expenditures* (New Haven, Conn., 1943).

١٥
إدارة الميـــزانيـــة

تثير الميزانية — من بين جميع نواحى الادارة المالية — أكبر عـدد من موضوعات رسم السياسة . والسبب فى ذلك هو أن الميزانية تتضمن أمورا عديدة . ويعلق محرر الايكونومست اللندنية على ذلك بقوله ان : « الميزانية عمل سياسى كما أنها مجموعة قرارات مالية » بمعنى أنهـا لا بد ان تأخذ فى اعتبارها « درجة الثقة والمرونة ومقدار الدافع والمبادأة فى الاقتصاد (١) » . وبهذا التفكير وضعت لجنة التنمية الاقتصادية معيارين لسياسة الميزانية : أنه ينبغى أن يستغل أثر الميزانية ليساعد على جعل الاقتصاد أكثر استقرارا ، وأنه ينبغى أن يكون هناك توازن معقول بين أهمية دين فيدرالى من درجة أدنى والعبء الضريبى الفيدرالى المماثل (٢) .

وهناك معيار ثالث يكاد يكون واضحا ، ولكن يبدو من اهتمام لجنة التنمية الاقتصادية بايراده الاهتمام بابراز الصعوبة التى يتعرض لهـا الكثيرون من رجال الادارة العامة فى الأخذ به . وتقول اللجنـة انه « ينبغى أن تفرض الميزانية النظام فى الانفاق الحكومى ، بأن تشترط أن تؤخذ التكاليف فى الاعتبار عند اصدار قرارات الصرف (٣) » .

وهذا هو المعيار الذى يعنى به رئيس أى برنامج حكومى فى ادارته للميزانية ، سواء أكان يشغل مركزا فى قمة التسلسل الرئاسى أو فى مستوى آخر أدنى .

وأخيرا فان الميزانية تعتبر بالنسبة لمدير برنامج تنفيذى خطـة تلخص تجربة الماضى المـالية وتعبر عن الموقف الحالى وتصـور الموقف

---

(١) اقتبسها ادوارد كولينز فى مقاله « سياســة الميزانية : البند الرابع » جريدة نيويورك تيمس فى ٢٣ من يناير سنة ١٩٥٦ .

(٢) لجنة التنمية الاقتصادية « الميزانية والاقتصاد وتخفيض الضرائب فى سنة ٥٦ » (نيويورك يونية ٥٦) ص ٣ .

(٣) المرجع السابق ص ٣ .

المستقبل خلال فترة محددة من الزمن . والميزانية بهذا المعنى أداة لاغنى عنها فى الرقابة الادارية الداخلية (٤) .

اجراءات الميزانية :

هناك أنواع عديدة من الميزانية مما يسمى بالميزانية التشريعية يندر أن يستخدم الآن ، ولكنه كان سائدا فيما مضى وتضعه لجان من الهيئة التشريعية استنادا الى ما تطــلبه الهيئة التنفيذية من اعتمادات ماليــة وميزانية المجلس أو اللجنة التى ما زالت تستخدم فى بعــض الولايات والحكومات البلدية وتضعها مجموعة يمكن أن تشكل باحدى طريقتين : اما من موظفين اداريين فحسب ، واما من أعضاء من الادارة وأعضــاء من الهيئة التشريعية معا .

ومع ذلك فالطريقة الحديثة هى الميزانية التنفيذية التى تستخدم فى الحكومة الفيدرالية منذ صدور قانون الميزانية والمحاسبة لسنة ١٩٢١ ، وفى أغلب حكومات الولايات التى أعيد تنظيمها خلال الثلاثين السنة الماضية أو نحوها . وفى ظل هذا النظام يقوم جهاز يتبع الرئيس التنفيذى الأعلى هو فى المعتاد ادارة الميزانية أو وزارة المالية بعقد اجتماعات لمناقشة طلبات الميزانية مع جميع الأجهزة التنفيذية وعلى هذا الأساس تعد بعد التشاور مع رئيس الجهاز التنفيذى مشروعا شاملا يتقدم به الجهاز التنفيذى الى الهيئة التشريعية فى بدء دورتها (٥) .

ويجب أن يتوافر فى الميزانية السليمة خمس صفات رئيسية فى مقدمتها المسئولية والشمول ، وهذا يعنى أنه ينبغى أن يجمع البرنامج المالى كله ، ويلخص ويقوم ويتخذ القرار فيه فى مكان واحد وعن طريق شــخص أو جهاز معين . كما ينبغى أيضا أن يتوافر للميزانية المرونة بمعنى أن يتاح لها قدر معقول من الاختيار بين السياسات فى وضع الميزانية نفسها ، وفى التمييز الادارى فى تنفيذها . كما أنه لاغنى عن الوثوق أيضا بمعنى انه يجب أن تكون البيانات التى تبنى عليها تقديرات الميزانية على درجة كافية من الدقة والتفصيل والسداد بحيث تسمح بالتقدير المستنير . وأخــيرا فان سلامة الميزانية هى فى التأكد من أن البرنامج المالى كما صدر من الهيئة التشريعية سوف ينفذ فى جوهره بالمفهوم الذى صدر به . وقد قــدم « هارولد سميث » الذى شغل منصب مدير الميزانية فى واشنطون فى يوم ما صورة أخرى لهذه القائمة . فقال ان متطلبات الميزانية السليمة هى الذيوع

(٤) راجع الفصل الخامس والعشرين .

(٥) راجع الفصل السادس للاطلاع على مناقشة عملية الميزانية من وجهة النظر الرياسية ودور ادارة الميزانية فى الحكومة الفيدرالية .

والوضوح والشمول والوحدة والمواصـــفات التفصيلية والاعتماد المسبق والدورية (بمعنى أن تشمل الميزانية فترة محددة من الزمن) والدقة (٦) .

وتشتمل الميزانية على تصوير مصغر قصير وتبرير أطول يوضح الصورة بالتفصيل ووثيقة ثالثة تقدم عرضا توضيحيا يبين السلطات التى تستند اليها . وكما لوحظ فى فصل سابق نوقشت فيه النواحى الرياسية فى الادارة العامة فان الاشارات تبدأ أولا من ادارة الميزانية التى تضع بعد التشاور مع رئيس الجمهورية السياســـة الرئيسية التى تستهدى بها الأجهـــزة التنفيذية فى تقديرات أولية ترسلها الى الأجهزة فى أوائل يوليه من كل عام وتطلب اليها تقديم تقديراتها . وتقع مسئولية اعداد الميزانية فى مستوى التنفيذ بصفة أساسية على المدير المالى فى المستويات المتتابعة وهو يقوم بدور ثنائى وصعب . فعليه من ناحية ألا يشجع الانفاق الذى لاتدعو الحاجة اليه وعليه من ناحية أخرى أن يحرز السبق للجهازالذى يعمل فيه فى الحصول على حاجته من الاعتمادات من السلطة العليا . ثم عليه بالتعاون مع الرئيس التنفيذى لبرنامجه أن يقدم خطته المالية بطريقة تجعلها مفهومة من الموظف التنفيذى ومن ادارة الميزانية والهيئة التشريعية ومن المواطن (٧) .

(٦) وضـــع آلن مانفيل أول قائمـة بالصفات بعنوان « فلسفة واساسيات الميزانية » فى كتاب « الميزانية : أداة للتخطيط والادارة (اربعة أجزاء منسوخة واشنطون ١٩٤٤ — ١٩٤٥) تحرير سيكلر هدسون — الوحدة الأولى والقائمة الثانية وضعها هارولد سميث » فى مقال « الميزانية كأداة للرقابة التشريعية والادارة التنفيذية » مجلة الادارة العامة العدد الرابع (صيف ١٩٤٤) ص ١٨١ — ١٨٨ .

(٧) ينبغى حتى على الملمين بهذه العملية الرجوع الى عرض مختصر وممتاز قدمه « ستيفن ستورى » بعنوان مكان الميزانية فى التخطيط المالى وكأداة فى الادارة العليا « أعيد نشره فى كتاب الادارة : فن وعلم التنظيم والادارة » (نيويورك ١٩٤٩) ص ٤٦٢ — ٤٦٥ تحرير البرت ليپافسكى . ويقدم « أستورى » بعض آراء متعمقة هامة عن الاجراءات التى تتم وراء الستار حتى تنتقل الميزانية من طلبات المصالح الى الاصدار التشريعى . وهو يلاحظ عند نقطة معينة مثلا أن على « مدير الميزانية أن يكون نوعا من الحاسة السادسة يكتشف بها مطالب الوزارات التى قدمت على أساس توقع الحذف منها وتلك التى روعيت الأمانة فى تقديمهـــا » .

كما كتب آرثر هولكومب أيضـا مقالا هاما بعنوان « التخطيط المـالى الشامل بواسطة ادارة الميزانية » فى مجلة الادارة العامة العدد الأول (ربيع ١٩٤١) ص ٢٢٥ — ٢٣٠ ويلاحظ هولكومب أن السياسة المالية « يجب أن تعدل لتتفق مع حاجات الاقتصاد المعاصر وعلى ذلك يجب أن تتمشى مع دورة الأعمال » ومدلول ذلك تقبل دور جديد تنهض به ادارة الميزانية .

وأخيرا فان هارولد سميث الذى كان مديرا للميزانية فى واشنطون خلال الحرب العالمية الثانية كتب مقالا عنوانه « الميزانية كأداة للرقابة التشريعيـة والادارة التنفيذية » مجلة الادارة العامة العدد الرابع (صيف ١٩٤٤) ص ١٨١ — ١٨٨ . يقدم نظرات متعمقة لا يمكن لغير من كان فى مركزه أن يصل اليها .

ومن بين الأمثلة على ما يتعرض له المدير المالى من مشكلات هذا السؤال الذى عليه أن يبت فيه وهو : ما اذا كان يلزم فصل الانفاق الرأسمالى عن البنود الروتينية عند وضع الميزانية . فالميزانية الرأسمالية كما يدل عليه اسمها تبين التحسينات المستديمة التى تنفذ خـــلال السنوات الست أو الثمان التالية والطريقة المقترحـة لتمويلهـــا . والميزة فى ذلك هى أن المصروفات غير المتكررة تبرز أكثر وضوحا ، ومن ثم تظهر أيضا أسـباب حدوث المديونية . والعيب فيها هو ان الميزانية الرأسمالية تشجع أحيانا نوعا من الاعتماد التلقائى على المال المقترض بدلا من بذل الجهد للاعتمـــاد فى التحسينات الرأسمالية على الأموال المتحصلة من دافعى الضرائب الذين سوف يستفيدون منها ، وليس من أحفادهم عن طريق الديون التى سوف تسدد فى المستقبل .

ولا يقتصر عمل المدير المالى على التخطيط ، بل يجب عليه ايضـــا أن يمارس الرقابة على الصرف من الاعتمادات بعد اقرارها . وأن تخصص الاعتمادات المالية من الهيئة التشريعية ليس ترخيصا بالصرف، بل انه ترخيص بالصرف فى حدود المبلغ المخصص للغرض المحدد أو البرنامج المعين عنـد الاحتياج الى هذا الانفاق . وللتأكد من أنه ليس هناك مبالغـــة فى سرعة الصرف ، وأن الأجهزة التنفيذية سوف لا تتجاوز مخصصاتها خلال فترة محددة ، وهو اجراء يسمى التوزيع . ثم بعد ذلك يقـــوم مدير المصلحة أو المدير المالى على المستوى التنفيذى بربط الاعتمادات المتاحـة بأغراض معينة خلال فترة محددة من الزمن . وهذه العملية ــ التى تسمى الارتباط ــ تدخل فى عملية وضع البرامج الداخلية تمييزا لها عن تحديد الاعتمادات وتقسيمها وتوزيعها التى هى عملية رسمية تحاط بها وزارة الخزانة وادارة الميزانية . والتوزيع هو تخويل السلطة للارتباط فى حدود مبالغ معينة ووفقا لشروط الاعتماد .

وأخيرا فان من المعتاد أيضا أن يستفيد المدير المالى فى المصلحة من الوفورات باستخدامها كوسيلة اضافية للتأكد من أن الجهاز سوف لا يتجاوز ما أتيح له من موارد . والوفر هو مال يستبقى من الاعتماد وقت الارتباط بالصرف عليه فى المستقبل بحيث تبقى النقود « تحت الطلب » . كما يستفيد كل من مديرى الميزانية بالوزارات ووزارة الخزانة من هذا الوفر . وبالاضافة الى ذلك فقد تطلب ادارة الميزانية فى كل جهاز عند بدء السنة المالية أن تستبعد نسبة معينة من اعتماداته لاستخدامها كاحتياطى للميزانية لمقابلة الطوارىء غير المنظورة وللتشجيع على الاقتصاد . ولكن تنشأ هنا صعوبة

ترجع الى أن منفذى البرامج عموما يشعرون بأنه لابد لهم من أن ينفقــوا أو يرتبطوا على جملة الاعتمادات فى كل سنة ، خشية ان تخفض طلباتهم عن السنة المالية التالية ، بواسطة ادارة الميزانية ، أو الكونجرس (٨) .

ومتى اتخذت هذه الخطوات المتتابعة يقوم المدير المالى للمصلحة بفحص كل طلب للأموال يتقدم به الموظفون التنفيذيون للتأكد من أن الانفاق المقترح قانونى من كل ناحية . ويتكرر هذا الاجراء الرقابى الذى يتخذ فى مستوى المصلحة وفى مستوى الوزارة أيضا (ولكن ليس هذا التكرار ضروريا الا عندما تدعو حاجة اليه) وينتهى بعملية المراجعة التى يقوم بها ديوان المحاسـبة العـــامة .

وكما هى الحال فى كل عملية ادارة فانه لا يكفى أن نفهم المبادىء التى تنطوى عليها ، بل يجب أيضا أن نعرف ما نتجنبه فيهـــا . فمن مزالق الميزانية الاهتمام بالأموال أكثر من الاهتمام بما يلزم انجازه ، وبذلك فان ذيوع التخصيص والتقسيم الجزئى فى محاولة لتحقيق الرقابة الداخلية قد لا يؤدى الا الى نظام يتركز الاهتمام فيه على السير فى حدود الحصص أكثر من الاهتمام بطريقة الادارة المعتادة فى ربط الأداء بالتكاليف. ويظهر هنا أيضا الاغراء بانفاق كل الاعتمادات المخصصة حتى يدعم ذلك طلبات الاعتمادات التالية .

واحد المزالق الأخرى هى المبالغـــة فيما يمكن أن يطلق عليه أدوات الميزانية ــ النماذج والتبويبات وعدد الأعمدة فى كل صفحة وأمثال ذلك . وهناك أخيرا خطورة قصر التفكير فى عملية الميزانية على نطاق السنة المالية بدلا من ادخال البرامج الفردية فى فترات من ثلاث أو خمس أو حتى عشر سنوات (٩) . ومع ذلك فانه يمكن تجنب كل هذه الأحداث اذا اســتطاع الادارى أن يبتعد بنفسه عن أن تطغى عليه طرق واجراءات العمل الفنيـــة وأن يتذكر أهدافه دائما .

وينبغى أن نلاحظ هنا أن المصطلح « اعتمادات » يمكن أن يستخدم بطريقتين : الأولى بمعنى النقود ، والثانية تخصيص مبالغ نقـــدية فصلها

---

(٨) مما تمتاز به طريقة الاعتماد الصناعى التى نوقشت فى الفصل السابق انها ترفع التوتر عن الاداريين ، اذ تجعل من المستطاع أن ترد المبالغ التى لم تصرف من اعتماد مالى لتستخدم مستقبلا . ولكن استخدام الاعتماد الصناعى مقصور بالطبع على أنواع خاصة من البرامج التىتقدم فيها الخدمة أو المنتج الى الجمهور ، أو الى أجهزةحكومية أخرى .

(٩) راجع مقال « أنونيمس » « أنه وقت الميزانية دائماً » فى الادارة العامة العدد ٢٢ (أكتوبر سنة ١٩٤٠) ص ٢٨٩ ــ ٢٩٠ . أعيـــد نشرها فى ليپافسكى المرجع السابق ص ٤٧٠ ــ ٤٧١ .

القانون لأغراض معينة ، ولكثير من الأجهزة التنفيذية اعتمـــادات بالمعنى الأخير مخصصة لشراء معدات مثلا ، أو لبناء خزان . وعنـــدما يستنفد اعتماد ويتطلب الأمر أموالا أكثر كما هى الحال فى حالة الطوارىء ، فقد يحصل البرنامج التنفيذى على هذه الأموال عن طريق فتح اعتماد اضافى (اذا أمكن اقناع الكونجرس بالموافقة على ذلك)، أو بعملية نقل من الميزانية سواء فى داخل الوزارة أو فى نطاق الحكومة بعد أن يعتمد هـــذا التحويل قانونا . ومن المعتاد فى حالة الشك أن يتشاور الموظف التنفيذى أو المختص بالميزانية مع لجنة الاعتمادات فى الهيئة التشريعية قبل ان يجـــرى مثل هذا النقل .

عملية الميزانية فى الولايات والمدن :

وانتهجت بعض حكومات الولايات الناجحة أنظمة فى الميزانية تقترب من ــ ان لم تتفوق على ــ نظام الحكومة الفيدرالية . واكثر من ذلك فان ازدياد الاخذ بنظام الميزانية التنفيذية أدى الى حدوث تماثل كبير فى التنظيم وطرق العمل المستخدمة . فالمحافظ الآن بصفة عامة هو صاحب السلطة فى اعداد الميزانية . وتستخدم بصفة استثنائية الميزانية التشريعية التى تضـــعها الهيئة التشريعية نفسها دون معاونة من الجهاز التنفيذى ، أو ميزانية اللجنة التى توضع فى المعتاد عن طريق مجلس ، أو لجنة تنفيذية تشريعية مشتركة. فى حين يفضل نظـــام الميزانية التنفيذية لأنه يركز المسئولية عن البرامج المالية فى المحافظ الذى يفترض فيه أن ينتخب على أساس تمثيله للشعب ومن ثم يعتبر أقل تأثرا بالمناورات والضغط وحملات آخر لحظة على الخزانة عن أعضاء الهيئة التشريعية الذين تكون مسئولياتهم السياسية وغيرها أقل وضوحا . ومن ناحية اخرى فان الميزانيات التنفيذية يوجه اليها النقـــد احيانا بسبب « سيطرة المنفذ » . وبالنسبة للعمليات فان نظام الميزانية التنفيذية يتطلب قيام هيئة استشارية تعمل بالقـــرب من المحـــافظ ، اما كوزارة مالية تشمل وظيفة الميزانية ، واما ادارة ميزانية مستقلة يشرف عليها المحافظ اشرافا مباشرا .

والميزة الأساسية فى نمط ميزانية اللجنة التى يعدها مجلس تشريعى تنفيذى مشترك هى ضمان التعاون بين الجهازين منذ البداية . وهذه فائدة كبيرة اذ وجد فى الحكومة الفيدرالية مثلا أن التسابق بين رئيس الجمهورية والكونجرس فى اجراءات الميزانية لايبدو فيه أى أثر للتحسن . ومركز الاحتكاك هو ادارة الميزانية التى هى جزء من المكتب التنفيـــذى لرئيس

الجمهورية . ويظهر مثل هذا التسابق فى الولايات وخاصة اذا لم يتحكم فى كل من جهازى الحكم نفس الحزب السياسى . وقد تؤدى الميزانية التى يعدها مجلس مشترك الى تحسين علاقة العمل هذه أولا تؤدى ، ولكن الكثيرين يرون انه يجدر تجربة هذه الطريقة .

ويوجد فى بعض الولايات شكل مغاير من نمط ميزانية اللجنة حيث تعد الميزانية لجنة جميع أعضائها من الموظفين الاداريين ، ويشارك المحافظ فى مثل هذه اللجنة ، وكذلك بعض من يعينهم . ومع ذلك فانه فى أغلب الولايات التى تستخدم هذه الطريقة يجرى الناخبون انتخابا مستقلا لاختيار بعض الموظفين لعضوية هذه اللجنة ومن ثم لا يكونون مقيدين بالولاء للمحـافظ ولبرنامجه . ولمثل هذا النظام عيوب خطيرة من ناحية مسئولية الادارة (١٠).

أما عن الميزانية التشريعية الخالصة فاذا كانت أخطاؤها هى الافتقار الى التماسك والمغالاة فى المناورات فانه يتوافر لها مزية تقوية الهيئة التشريعية بالنسبة لأجهزة الحكومة الأخرى وتحمل المسئولية عن المبادأة فى تقـــديم مشروعات الميزانية للفرع الذى عليه أن يعتمدها فى آخر الأمر ويقدم لها الأموال . ومع ذلك يبدو أن تاريخ اعداد الميزانية الطويل فى الولايات يشير الى أن الميزانية التشريعية هى أقل الأنواع الرئيسية البديلة الثلاثة قبولا .

وتسير اجراءات اعداد الميزانية فيما دون المستوى الأعلى فى الولايات بين الوزارات المختلفة والمصلحة على نفس خطوط النظام الفيدرالى تقريبا ، ولكن بعدد أقل من مستويات التنسيق فى الولايات الأصغر ، وربما بدرجة اكبر من الاستقلال فى أجهزة بعض الولايات التى يختار رؤساؤها بطريق الانتخاب ومن ثم يخرجون عن نطاق نفوذ المحافظ الى درجة كبيرة .

وتتباين طريقة ادارة الميزانية فى المدن بدرجـــة أكبر منها فى الولايات وتختلف بين أن يعد مجلس المدينة مشروع الميزانية أو تعده لجنة مالية أو لجنة ميزانية الى نظام يشبه النظام الفيدرالى فى المدن الكبيرة التى يكون لها مدير أو رئيس تنفيذى أعلى . والمعتاد أن يعد الميزانية فى نمط العمدة القوى من حكومة المدينة العمـــدة ذاته الذى يستطيع أن يستعين بمدير ميزانية أو بادارة ميزانية مكتملة . كما يعد الميزانية فى نمط اللجنة من حكومة المدينة المدير المالى بتوجيه واشراف اللجنة ذاتها أو يعدها أحد أعضائها . وينهض المدير بهذه المسئولية فى حكومات المجلس والمدير ، وقد يعـــاونه فى ذلك مساعد أو قسم للمشورة . ويتزايد الآن ذيوع الميزانية التنفيذية

(١٠) راجع فى هذا أو فى اجراءات الولايات بصفة عامة ، كتاب « الادارة العامة فى مجتمع ديمقراطى » تأليف بروك جريفز (نيويورك ١٩٥٠) ص ٣٠٦ — ٣٠٩ .

الا حيث يسود نظام اللجنة والعمدة الضعيف فى الحكومة البلدية ولكنها ما زالت جديدة فى هذا المستوى بحيث لا تعتبر كأنها نوع من التجديد (١١).

ادارة الميزانية والعمل التشريعى :

نتج عن الأخذ بنظام الميزانية التنفيذية أينما طبقت فى الحكومة الفيدرالية أو حكومة الولاية أو الحكومة البلدية مزايا بارزة . فحيث تراجع طلبـــات ميزانية الوزارات وتعد ادارة الميزانية المركزية وثيقة شاملة عن الميزانية مثلا يستطيع موظفو هذه الادارة أن ينظروا فى أمور الادارة الوصـــفية وكذلك فى الأمور ذات الصبغة المالية البحتة : مثل مسائل دقة التنظيم فى جهاز ما ومدى الاقتصاد فى استخدام الموارد البشرية والموارد الأخرى . ويصدق هذا بصفة خاصة ـ كما هو الشأن فى الحكومة الفيدرالية ـ عندما ترسل ادارة الميزانية موظفيها المسئولين عن التقديرات الى كل من المركز الرئيسى والوحدات الميدانية من الأجهزة المنفذة لملاحظة العمل ملاحظة مباشرة . وفوق ذلك فان انشاء نظام المراجعة فى داخل ادارة الميزانية ذاتها سوف يستطيع مدير الميزانية ، وبالتالى رئيس الجمهورية ، موازنة الميزانيـــة جميعها مع السياسات المالية والاقتصادية التى تؤثر وتساعد على التحكم فى الاقتصاد . ومشروع الميزانية كما تعده فى شكله الأخير ادارة الميزانيـــة وتقدمه للهيئة التشريعية هو خطة مالية مفصلة تشمل بيانات عن المصروفات والايرادات مصحوبة بمشروعات القوانين التى يستلزمها تنفيذ الخطة .

وفضلا عن ذلك فقد تعمل ادارة الميزانية كنوع من المصـــفاة لجميع التشريعات من أى نوع تطلبه الوزارات والمنشآت التنفيذية حتى لا تتعارض اتجاهاتها فى العمل وتتوافق سياساتها مع سياسة الرئيس التنفيذى الأعلى. وكما لاحظنا فى فصل سابق فان الواجب شاق لأنه يحدث فى نقطة يتجمع فيها الضغط من كل الأطراف . وهو كذلك واجب شاق بالنسبة لضخامة العمل ؛ اذ أنه خلال الكونجرس الثمانين مثلا الذى لم يعرف بانتاج تشريعى كبير قدمت ادارة الميزانية النصح لرئيس الجمهورية أو للوزارات التنفيذية فى نحو ٦٠٠٠ قانون وزودت رئيس الجمهورية بمعلومات عن ١٤٣٨ قانونا صدر نهائيا .

وبمجرد أن تتسلم الهيئة التشريعية مشروع الميزانية الذى يتقدم به رئيس الهيئة التنفيذية تشرع لجان الاعتمادات فى الكونجرس فى عقد اجتماعات

(١١) هارولد الدرفر ـ الحكم المحلى الأمريكى والادارة (نيويورك ١٩٥٦) ص ٤٤٦ .

للاستماع يطلب فيها الى رؤساء المصالح والهيئات أن يوضحوا أو يقدموا مبررات طلبات الميزانية . ولما كان من التقاليد الأمريكية أن يكون للمجلس الأدنى الذى هو أكثر تمثيلا للشعب من الهيئة التشريعية الرأى الأساسى فى اعتماد الأموال يبدأ الاستماع عادة فى كل من الكونجرس والهيئة التشريعية فى الولايات فى هذا المجلس أولا ، ثم يتكرر بعد ذلك بالنسبة للمجلس الأعلى . وفى هذه الاجتماعات تتاح الفرصة للموظفين التنفيذيين فى أن يدعموا طلباتهم ويقدموا الأدلة المقنعة تأييدا لطلبات الميزانية . وتنشط جماعات الضغط فى هذا الوقت وتنهمك فى التأييد أو المعارضة — كما تملى عليها مصلحتها لمختلف برامج الانفاق كما تظهر فى مشروع الميزانية . ومرة أخرى يقـــوم أعضاء اللجنة وموظفوها باجراء تفتيش على الطبيعة عن برامج معينـــة . والمعتاد أن يجرى تخفيض فى المبالغ المطلوبة ولكنها تزاد أحيانا ويكون ذلك عادة نتيجة لنشاط جماعات الضغط . وعلى أية حال فانالميزانية تسير من هذه النقطة فى عجلة الهيئة التشريعية ، لا باعتبارها وحدة ، ولكنها تسير مجزأة من قرار — يتعلق بهذا البرنامج أو هذه الهيئة — يتلوه آخر ، وقد تكون النتيجة مختلفة تماما عما قدم للمجلس فى أول الدورة التشريعية .

والمشكلات التى لم تحل فى مجال عمل الهيئـــــة التشريعية بالنسبة للميزانية عديدة منها على سبيل المثال مسألة دراسة طلبات الميزانية فى لجنة مشتركة من المجلسين التشريعيين وهو ما ينتظر أن يؤدى الى الاقتصاد فى الوقت ومنع نشوب الكثير من الخلاف بينهما ، ويكاد يكون من المؤكد أن تؤدى هذه الوسيلة الى نتائج أفضل ، والواقع أن اللجان المشتركة تستخدم فى بعض الولايات وبصفة خاصة فى نيويورك حيث يبدو أنها تعمل بنجاح .

وموضوع ثان هو : هل ينبغى أن يسمح للهيئة التشريعية بأن تغير فى الميزانية التنفيذية كما تشاء ، بأن ترفع وتخفض فى الاعتمادات المطلوبة ؟ وتكاد تكون هذه السلطة غير محدودة فى الحكومة الفيـــدرالية وفى أغلب الولايات والمدن . فاذا لم يكن للهيئة التشريعية هذه السلطة فانها تستطيع أن تحذف أو تخفض فى بنود الميزانية المقترحة ، ولكن ليس لها أن تزيد فيها . والفائدة الواضحة لهذا النظام هو أنه يركز المسئولية فى المحافظ ويمنع المناورات .

ومسألة أخرى هى : هل ينبغى للهيئة التشريعية أن تصدر قانونا واحدا بتخصيص الاعتمادات أو تصدر عدة قوانين ؟ فالتشريع المجزأ هو الاجراء التقليدى ، فى حين أن مزايا الطريقة الجديدة واضحة . وكان من الصعب تطبيق هذا الاصلاح . والمثال البارز على ذلك هو الكونجرس ذاته الذى كان

ينتظر منه بناء على قانون اعادة تنظيمه لسنة ١٩٤٦ أن يصـــدر قرارا باعتمادات مجمعة ولكنه لم يفعل ذلك مطلقا . وفى نظام التجزئة هذا لا يتكون لدى الهيئة التشريعية أو المواطنين صورة واضحة عن مقدار ما تصل اليه نفقات الحكومة حتى تصدر جميع قوانين الميزانية . ويتصل بهذا أنه افترض فى اصلاح سنة ١٩٤٦ أنه وضع نظام العمل التبادلى الذى يلاحظ فيه أن تصاحب اعتمادات المصروفات المخصصة قوانين الايرادات اللازمة لموازنة الدخل مع المنصرف ، ولكن هذا أيضا هدف لم يتحقق . وما زالت التفرقة قائمة بين المخصصات النظامية وبين سلطة الموافقة على التعاقد (حيث توقع العقود المتفق عليها قبل أن تخصص لها بنود للصرف) وبين الاستثمارات والمصروفات غير المتكررة والميزانيات الموحدة وما يسمى الميزانيات المزدوجة مما ينتج عنه أنه اقل أن يتوازن الدخل والمنصرف .

ومع ذلك يبرز موضوع آخر نتيجة لاحدى توصيات لجنة هوفر الثانية، فان الكونجرس فى ظل النظام الحالى يوافق على تخصيص الاعتمادات لأغراض محددة ، ولكن الانفاق الواقعى يحدث فى الغالب بعد انقضاء سنة أو أكثر على السنة المالية التى خصص فيها الاعتماد . وعلى ذلك يستنفد ما يصل الى ثلث الميزانية السنوية الفيديرالية فى مصروفات وضعت لها اعتمادات فى سنوات سابقة . وحتى يمكن احكام رقابة الكونجرس على الميزانية ، وفى نفس الوقت تدبير مدخرات قدرتها لجنة هوفر بنحو ٤ بلايين دولار فى السنة ، فقــد أوصت بأن يقترع الكونجرس على المصروفات وليس على الاعتمادات بالنسبة لسنة معينة . وقيل فى ذلك ان الميزانية التى تستند الى المنصرف ينتظر أن تحد من صافى الحسابات غير المنصرفة التى تصـل فى الواقع أحيانا الى ما يقرب من الاعتمادات الجديدة . وقد أعد مشروع قانون لتنفيذ توصية اللجنة وافق عليه مجلس الشيوخ فى سنة ١٩٥٦ ، وخذله مجلس النواب ، ولكن لما كان كل من مدير ادارة الميزانية والمحاسب العام يؤيد الخطة فما زال الموضوع محتفظا بأهميته .

وبعبارة أخرى فانه ما زال هناك طريق طويل للسير فى اجراءات اصلاح السياسة المالية العليا تقدمت فيه بعض الولايات على الكونجرس . وأحد الأسباب فى ذلك هو أن بعض المحافظين يستطيعون أن يمارسوا ما يسمى حق الرفض بالنسبة لاعتمادات الميزانية ، وبالنسبة للتشريع العام كذلك فى ولايتين . ويستطيع المحافظ أن يحذف أى بنود يعتبرها متعارضة مع السياسة العامة باستخدام حقه فى رفضها قبل توقيع مشروعات القوانين التى توافق عليها الهيئة التشريعية . وتزيد سلطة رفض البنود من سلطة

الحاكم ومسئوليته امام الناخبين وأمام حزبه السياسى ، كما يوقف التدخل غير المسئول فى الهيئة التشريعية . والعيب الرئيسى فى هذه الوسيلة هو أنه يمكن أن يسىء الشخص غير الصالح استخدامها . وقد لا يمارس رئيس الجمهورية حق رفض البنود بالنسبة لأى تشريع يوافق عليه الكونجرس ، وهو فى هذا يشعر أحيانا بقيد لا يشعر به كثير من المحافظين .

وموضوع أخير هو هل ينبغى أن تكون اعتمادات الوزارات التنفيذية فى شكل مبالغ اجمالية أو تحدد تفصيلا من حيث التقسيم والقيود ؟ ومن الواضح أن الطريقة الأولى أفضل من ناحية الكفاية الادارية ، فان الزيادة فى تفصيل الاعتمادات تحصر المديرين فى مكان ضيق وتهتم اهتماما لا مبرر له بالتقسيم أكثر من اهتمامها باستخدام الحصص المقررة فى أغراضـــها . وسياسة الاعتمادات الاجمالية أبعد أثرا اذا صاحبتها الرقابة الداخلية على قانونية وسلامة الممارسة من الموظفين الاشرافيين والمدير التنفيذى وادارة الميزانية واللجان التشريعية والمراجعين التابعين للهيئة التشريعية .

ميزانية الأداء :

هناك نوعان من الميزانية التنفيذية ؛ أولهما يعرف بميزانية البنود التى استخدمت فى الحكومة الفيدرالية لسنوات عديدة ، وهى تركز الاهتمام على الأشياء مثل الخدمات الشخصية والامدادات والمعدات وأشباهها مرتبة فى كل جهاز . ولكن هذه الأشياء ليست الا وسائل لغاية . فى حين أن ميزانية البرامج من ناحية أخرى تركز على أهداف الميزانية : الوظائف والمناشـــط والمشروعات وما سوف تتكلفه . وقد استخدمت ميزانية الأداء فى كثير من الولايات والمدن لعدة سنوات قبل أن تقترح لجنة هوفر الأولى استخدامها فى الحكومة الفيدرالية فى جميع أغراض الميزانية . وقد طلب الى وزارة الدفاع أن تأخذ بنظام ميزانية الأداء فى سنة ١٩٤٩ ، ثم توسع فى استخدام هذه الخطة فى جميع أجزاء الجهاز الحكومى فى السنة المالية ١٩٥١ .

وقد كان الكونجرس بطيئا فى تقبل النظام الجديد ، ويرجع ذلك جزئيا الى أن طريقة التصنيف تتطلب أن يحدد كل عمل فى الجهاز التنفيذى بمفرده مما يبدو أنه يتيح للكونجرس رقابة أقوى على عدد الأفراد ومرتباتهم أكثر مما توفره طريقة ميزانية الأداء . ولكن ليس هذا هو الواقع بطبيعة الحال . بالاضافة الى أنه قامت بعض صعوبات عادية فى تطبيق ميزانية الأداء على نطاق واسع فى الحكومة . فقد وجدت ادارة الميزانية أنه من الضرورى فى بعض الحالات أن تعالج مناشط لا يتحمل عنها أى شخص مســئولية

واضحة فيما عدا رئيس الجهاز ، وكذلك فقد كان من الصعب توفير بيانات مناسبة عن التكاليف تؤيد بعض البرامج المنفصلة كما تظهر فى الميزانية • من ذلك أنه ظهر فى حالة ادارة الميزانية ذاتها « المرجع التشريعى » كبرنامج منفصل ، ولكن العمل لم يقتصر على قسم صغير للمرجع التشريعى ولكنه تضمن أيضا معاونة أعضاء المشورة فى الأقسام الأخرى لبعض الوقت ولم يجر تسجيل محدد لهذه المساعدة خلال السنوات السابقة .

وقد نتج عن وجود أمثلة كثيرة من هذا النوع اتجـاه الى التحول الى طريقة البنود والوحدة التنظيمية التقليدية • لذلك أعادت لجنة هوفر الثانية دراسة الموضوع وأوصت بالاستمرار فى الأخذ بنظام ميزانية الأداء على أن تصاحبها عملية مراجعة للأداء بالنسبة للوحدة التنظيمية بدلا من البرنامج فى الحالات التى تتطابق فيها الوحدات مع أنماط ميزانية الأداء ، وقالت اللجنة انه ينبغى بالاضافة الى ذلك أن تجرى محاولة للمطابقة بين التشكيل التنظيمى وتبويبات الميزانية وأنظمة المحاسبة فى داخل الحكومة .

وحيثما طبقت ميزانية الأداء لفترة طويلة تكفى لتسوية كل مشكلات المواءمة المرتبطة بها حدث تحسن ملموس فى الادارة المالية • اذ توفر ميزانية الاداء للرئيس التنفيذى الأعلى وللجمهور عامـــة بيـــانات أوفى مما هو ميســـور فى حالة ميزانية البنود • كمـــا أنهـــا تـدعم رقابة الهيئة التشريعية على الاعتمادات لأنها تجعل من السهل على أفراد الهيئة التشريعية تفهم ما تنهض به الحكومة ومقدار ما تنجزه وتكاليف هذا الانجاز ، وعلى ذلك يبدو أن الحكومة الفيدرالية سوف تتحول بعد انقضاء فترة مناسبة من الوقت من النظام القديم الى هذا النظام الحديث تحولا كاملا .

ويشرح تقرير لجنة هوفر الأولى عن الميزانية والمحاسبة طريقة تطبيق ميزانية الأداء عمليا شرحا شائقا (١٢) . ويتخذ من ميزانيتى ادارة الخدمة الطبية لوزارة البحرية ومصلحة الغابات مثلين على ذلك . ففيما يتعلق بادارة الخدمة الطبية فقد تلقى مركز الخـــدمة الطبية البحرى القومى فى « بثسدا ماريلاند » حصصـــا نقدية مما لا يقل عن اثنى عشر بندا من اعتمادات البحرية مما يجعل من المستحيل التوصل الى تكاليف الخدمة بأكملها . وتجمع هذه البيانات كلها ويوضع مجموعها بصورة واضحة فى ظل ميزانية البرامج . وكذلك فانه فى النظام الأسبق لم تظهر تكاليف الادارة

(١٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة ــ الميزانية والمحاسبة (واشنطون ١٩٤٩) •

والمحافظة على الغابات فى مصلحة الغابات تحت عنوان واحد فى الميزانيـــة الفيدرالية ولكنها اقدمت تحت بنود عديدة واستنفدت أكثر من ثمان عشرة صفحة مطبوعة طبعا دقيقا من مجلد الميزانية ، كما لم تقدم هذه البنود صورة واضحة لأنه فى السنة المالية ١٩٤٩ — ١٩٥٠ حصلت مصلحة الغابات نحو ٢٤ مليون دولار ، وهذا أدى الى تخفيض تكاليف المصلحة الكلية بهذا القدر، وهذه حقيقة ينتظر أن تبرزها ميزانية الأداء على الفور . وتبين الجداول التالية الاختلاف بين نمطى الميزانية كما يطبق على مصلحة الغابات .

مصلحة الغابات

كما ظهرت فى ميزانية ١٩٤٩ — ١٩٥٠

(المذكور بين قوسين فيما يلى هو تعليق لجنة هوفر الأولى وهو لايظهر فى أصل الميزانية التى نعرضها)

	١٩٤٩ — ١٩٥٠ المطلوب (دولار)
١ — المصروفات الإدارية	٦٥٥ر٠٠٠
(لا يشمل هذا البند بأى حال جميع المصروفات الإدارية للمصلحة . وهو لم يزد زيادة تذكر على مدى سنوات عديدة) .	
٢ — وقاية وإدارة الغابات الأهلية.	٢٦ر٤٨٩ر٥٠٠
(يشمل هذا البند مجموع مصاريف التشغيل بالمصلحة وهو يتضمن كية كبيرة من الإنفاق الرأسمالى) .	
٣ — مقاومة حرائق الغابات	١٠٠ر٠٠٠
(هذا رقم اسمى تظهر فيه المتحصلات من المدفوعات لمنع حـــرائق الغابات من الولايات والأراضى الخاصة) .	
٤ — البحوث فى إدارة الغابات ومسحها	٢ر٨١٢ر٥٠٠
(يشمل هذا البند بحوثا فى منع الحرائق والتأجيم والرقابة على تقسيم المياه وإدارة ومسح الغابات كما يشمل المتحصلات من تأجير وبيـــع المعدات والتوريدات للهيئات غير الفيدرالية التى تتعاون مع مصلحة الغابات فى منع الحرائق) .	
٥ — منتجات الغابات	١ر١٧٢ر٠٠٠
(يشمل هذا البند تشغيل معمل منتجات الغابات الكبير الذى يقع فى ويسكونسن ولكن لا توجد دلالات عن الحجم والسمات العامة فى عمله وطبيعة التجارب والاختبارات التى تجرى أو الاكتشافات التى توصل إليها) .	

٦ – مباحث موارد الغابات ٨٦٦ر٠٠٠
(يخدم هذا البند إجراء حصر شامل للغابات وبحث اقتصادياتها ، كما أن المتحصلات موضحة كما هو مبين فى بند ٤ آنفاً) .

المجموع الفرعى للاعتمادات السنوية المعينة ٣٢ر٠٩٥ر٥٠٠

٧ – تطوير طرق الغابات وممراتها ٩ر٧٥٢ر٠٠٠
(هذا البند مخصص لإنشاء وإعادة إنشاء وصيانة الطرق والممـــرات ولا يشمل الطرق العامة الرئيسية فى الغابات الأهلية كما أن المتحصلات موضحة كما هو مبين فى بند ٤ آنفاً) .

٨ – التعاون فى مقاومة حرائق الغابات ٩ر٠٠٠ر٠٠٠
(يشمل هذا البند مساهمة الحكومة الفيديرالية مع الولايات فى مقاومة الحرائق فى الأراضى المشجرة والتى قطعت أشجارها) .

٩ – التعاون بين الزراعة ومنشآت الغابات الخاصة الأخرى ٨١٤ر٥٠٠
(يخصص هذا البند لإرشاد المزارعين وغيرهم من أصحاب الغابات الخاصة على إدارة الإنتاج والاستغلال السليم لموارد الأخشاب) .

١٠– حيازة الأراضى لإنشاء الغابات الأهلية ٤٠١ر٠٠٠
(هذا البند مخصص للحصول على أراضى الغابات تحت أحكام قانون ١٩١١ – وهو يشمل تكاليف المسح) .

١١– حيازة أراضى الغابات – الغابات الأهلية العليا فى منيسوتا... ... ١٠٠ر٠٠٠
(هذا البند مخصص للحصول على أراضى الغابات ويشمل عمليات المسح فى ظل قانون ١٩٤٨) .

١٢– حيازة الأراضى ١٤٢ر٠٠٠
(فيما يتعلق بسبعة غابات أهلية فى ثلاث ولايات غربية هى : أوتا ، نيفادا وكاليفورنيا) يشمل هذا البند تقرير قيمة الأرض وغير ذلك من مستلزمات الحيازة .
(نقل الاعتمادات من وإلى مصلحة الغابات يتطلب أربع صفحات من الجداول فى هذا المكان) .

مجموع الاعتمادات السنوية المخصصة... ... ... ٥٢ر٣٠٤ر٥٠٠

١٣– المدفوعات لاعتمادات المدارس فى أريزونا ونيومكسيكو ٥٥ر٠٠٠
(هذه حصة دائمة من الاعتماد العام) .

١٤- المدفوعات للولايات والمقاطعات	٥ر٩٩٥ر٠٠٠
(هذه حصة دائمة تتكون من ٢٥٪ من صافى إيرادات الغـــابات الأهلية تدفع للولايات التى تقع فيها الغابات) .	
١٥- الطرق والممرات للولايات	٢ر٣٩٨ر٠٠٠
(هذه حصة دائمة تتكون من ١٠٪ من صافى إيرادات الغابات الأهلية تدفع الولايات التى تقع فيها الغابات) .	
مجموع الحصص الدائمة	٨ر٤٤٨ر٠٠٠
مجموع الحسابات العامة والمخصصة لمصلحة الغابات...	٦٠ر٧٥٢ر٥٠٠
١٦- العمل التعاونى	٥ر٣٠٠ر٠٠٠
(هذا البند متحصل من إيرادات خاصة يؤديها مستغلو الغابات وهو يستخدم لأغراض متعددة تفيد منها كل من الغابات القومية والمملوكة ملكية خاصة) .	
المجموع الكلى لميزانية مصلحة الغابات	٦٦ر٠٥٢ر٥٠٠

مصلحة الغابات

توضح المقترح فى نظام ميزانية الأداء

- الأرقام المستخدمة تقريبيـــة -

	أرقام معاد توزيعها ١٩٤٩ - ١٩٥٠ دولار
١ - الغابات الأهليـــة :	
أ- الوقاية والإدارة :	
١ - مناشط الإدارة والمحافظة	٧ر٣٠٠ر٠٠٠
٢ - مقاومة حرائق الغابات	٧ر٤٠٠ر٠٠٠
٣ - مقاومة الآفات والحشرات والأمراض	٢ر٢٧٦ر٦٥٠

المصـــدر - لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة تقرير الميزانية والحسابات (واشنطون ١٩٤٩) ص ٨٠ - ٨١ .

العناوين المرقمة أعلاه تؤيدها جداول معـــدة على أســـاس موضوعى فى الغالب تعمل الى ١٨٪ من الورق الرباعى الدقيق الطبع .

٤ – إدارة الأخشاب (النمو والقطع)	٤ر٣٠٠ر٠٠٠
٥ – إدارة المراعى (الرعى)	١ر٠٩٧ر٠٠٠
٦ – نشاط الترييض (إجراءات الصحة والسلامة) ...	٥٩٩ر٠٠٠
٧ – إدارة استخدام الأراضى	٦٢٠ر٠٠٠
٨ – إدارة موارد المياه	٤٤ر٠٠٠
٩ – الصيانة والتحسينات	١٣ر٢٩٧ر٠٠٠
١٠ – الدفعات للولايات فى مقابل الضرائب	٦ر٠٥٠ر٠٠٠
مجموع اعتمادات الوقاية والإدارة	٤٢ر٩٨٣ر٦٥٠
ب – استثمارات رأسمالية وتحسينات :	
١ – حيازة الأراضى والغابات الأهلية	١ر٢٢٥ر٧٥٠
٢ – منشآت التحكم فى الفيضان	١ر٩٤١ر٦٠٠
٣ – إنشاء الطرق والممرات	١ر٧٥٢ر٠٠٠
٤ – إنشاء التحسينات الأخرى	٢١٣ر٠٠٠
٥ – إعادة تأجيم أراضى الغابات	١ر٢٦٨ر٠٠٠
٦ – إعادة استنبات أراضى الغابات	٧٥٨ر٠٠٠
مجموع الاستثمارات الرأسمالية والتحسينات	٧ر١٥٨ر٣٥٠
المجموع الكلى للغابات القومية	٥٠ر١٤٢ر٠٠٠
إيرادات الغابات القومية من استخدام الأراضى وبيع المنتجات	٢٣ر٩٨٠ر٠٠٠
٢ – بحوث الغابات :	
أ – بحوث إدارة ومسح الغابات	٢ر٨٦٢ر٠٠٠
ب – استخدام منتجات الغابات	١ر٢٠٠ر٩٥٠
معمل منتجات الغابات	٨٥٨ر٠٠٠دولار
جـ – حصر موارد الغابات	٨٨٥ر٣٠٠
المجموع الكلى لبحوث الغابات..	٤ر٩٤٨ر٢٥٠
٣ – العمل التعاونى – مصلحة الغابات والذين يستخدمون الغابات القومية :	
أ – الوقاية والإدارة :	
١ – إدارة وحصر الغابات	٢٧٥ر٠٠٠
٢ – خدمات المحافظة	١٠٩ر٠٠٠

٣ – منع حريق الغابات	٩٨٥ر٠٠٠
٤ – صيانة التحسينات	٥٥٠ر٠٠٠
٥ – إدارة الأخشاب	٢ر٧٣٦ر٠٠٠
٦ – إعادة الدفع للتعاونيين..	١٠٠ر٠٠٠
مجموع الوقاية والإدارة	٤ر٧٥٥ر٠٠٠

ب – التحسينات الرأسمالية :

١ – إقامة التحسينات	٥٢٠ر٠٠٠
٢ – إعادة التأجير	٢٥ر٠٠٠
مجموع التحسينات الرأسمالية	٥٤٥ر٠٠٠
مجموع الأعمال التعاونية...	٥ر٣٠٠ر٠٠٠

٤ – تعاون الولايات والتعاون الخاص :

أ – منع الحرائق فى الغابات والوقاية منها (قانون – كلارك ماك – ناری)	٩ر٠٠٠ر٠٠٠
ب – المزارع والغابات الخاصة (قانونا – كلارك ماك ناری ، نورس دوكمى)	٨١٤ر٥٠٠
مجموع تعاون الولايات والتعاون الخاص	٩ر٨١٤ر٥٠٠

ـ ويصاحب كل من هذه البرامج أو المشروعات مذكرات توضيحية وجداول مؤيدة ـ .

ه الإضافة التقديرية المطلوبة لمنع الحريق هى : ٤ر٠٠٠ر٠٠٠ دولار

المصدر : لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى – الميزانية والحسابات (واشنطون ١٩٤٩) ص ٨٣ – ٨٤ .

مراجع مختارة

Banfield, Edward C., "Congress and the Budget: A Planner's Criticism," *American Political Science Review*, Vol. XLIII (December, 1949).

Browne, C.G.S., *Financial Control and Integration* (New York, 1934).

Brundage, Percivel F., "A Critical Look at the Budget Process," *Public Administration Review*, Vol. XIV (Autumn, 1954).

Buck, Arthur E., *The Budget in Governments of Today* (New York, 14).

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Budget and Accounting* (Washington, D.C., 1955).

—, *Budgeting and Accounting* (Washington, D.C., 1949).

—, *Task Force Report on Budget and Accounting* (Washington, D. C., 1955).

—, *Task Force Report on Fiscal, Budgeting, and Accounting Activities* (Washington, D.C., 1949).

Holcombe, Arthur N., "Over-all Financial Planning through the Bureau of the Budget," *Public Administration Review*, Vol. I (Spring. 1941).

Key, V.O., "The Lack of a Budgetary Theory," *American Political Science Review*, Vol. XXXIV (December, 1940).

Kull, Donald C., *Budget Administration in the Tennessee Valley Authority* (Knoxville, Tenn., 1948).

—, "Decentralized Budget Administration in the Tennessee Valley Authority," *Public Administration Review*, Vol. IX (Winter, 1949).

Lewis, Verne B., "Toward a Theory of Budgeting," *Public Administration Review*, Vol. XII (Winter, 1952).

McMahon, John A., *Municipal Budget Making and Administration* (Chapel Hill, N.C., 1952). One of the Guidebook Series published by the Institute of Government at the University of North Carolina.

Manvel, Allen D., "The Philosophy and Essentials of Budgeting' in C. Seckler-Hudson (ed.), "Budgeting: An Instrument of Planning and Management" (4 vols., mimeo., Washington D. C., 1944-1945), Unit I.

Morstein Marx, Fritz, "The Bureau of the Budget: Its Evolution and Present Role," *American Political Science Review*, Vol. XXXIX (August-October, 1945).

Mosher, Frederick C., "The Executive Budget, Empire State Style," *Public Administration Review*, Vol. XII (Spring, 1952).

—, *Program Budgeting: Theory and Practice with Particular Reference to the U.S. Department of the Army* (Chicago, 1954).

Municipal Finance Officers Association, *Municipal Budget Procedure and Budgetary Control* (Chicago, 1942).

Pearson, Norman M., "The Budgeting Function in the Department

of Agriculture," *Public Administration Review*, Vol. III (Winter, 1943).

Perloff, Harvey S., "Budgetary Symbolism," *Public Policy*, II (1941), 36.

Schubert, Glendon A., Jr., and Donald F. McIntyre, "Preparing the Michigan State Budget," *Public Administration Review*, Vol. XIII (Autumn, 1953).

Smith, Harold D., "The Budget as an Instrument of Legislative Control and Executive Management," *Public Administration Review*, Vol. IV (Summer, 1944).

—, *The Management of Your Government* (New York, 1945).

Smithies, Arthur, *The Budgetary Process in the United States* (New York, 1955). "Symposium on Budget Theory," *Public Administration Review*, Vol. X (Winter, 1950).

١٦
المحاسبة والمراجعة والتوريدات

تترابط جميع عناصر السياسة المالية • فالمحاسبة هى أساس الميزانية وتحدد امكانية الحصول على الاعتمادات وتسير وراء الطلبات وتقيس المراجعة قانونية الاجراء • فما هى اذن السمات الأساسية للنظام المحاسبى السليم ؟ انها قبل كل شىء أن توفر للادارة طريقة اجراء الرقابة الداخلية والتقرير عنها الى الرؤساء •

نظام المحاسبة والمراجعة السليم :

كمطلب أولى لنظام المحاسبة والمراجعة السليم لابد من ترتيب الايرادات والتكاليف على أساس المناشط الرئيسية التى تنهض بها الحكومة بحيث توفر الأساس للتنبؤات المالية (الميزانية) ولقياس النتائج (الرقابة) ، وثانيا يجب أن ترتب المحاسبة بالنسبة للوحدات التنظيمية حتى أدنى مستويات المسئولية بحيث تضمن المساءلة عن كل تفويض للسلطة من أعلى ، وثالثا يجب أن يصور نظام المحاسبة بطريقة مباشرة العمليات تبعا لتقسيم الميزانية• ولابد أن يكون نظام المحاسبة سديدا ومرتبا وسهل الفهم حتى يمكن أن يستفيد منه المدير التنفيذى •

ويتفق المحاسبون بصفة عامة على أن هذه المتطلبات لاتتحقق الا فى نظام محاسبة الاستحقاق متميزا عن النظام النقدى • اذ أن النظام النقدى لايعكس أبدا الموقف المالى بدقة لأنه متخلف دائما بينما نظام الاستحقاق يمثل الوضع الحالى باستمرار • والفرق هو أن النظام النقدى لايسجل العمليات الا عندما يسدد المبلغ فعلا أو يصرف ، أما حساب الاستحقاق فيسجل العمليات فى الوقت الذى تتم فيه حتى ولو لم تتسلم النقود أو تدفع الا فيما بعد • ولما كانت بعض العقود الكبيرة تستنفد شهورا حتى تتم فان الفرق يعتبر فرقا هاما • فنظام الاستحقاق يمكن المدير من أن يعلم موقفه بدقـــــة بالنسبة للالتزامات الحالية ، ولكن اذا التزم النظام النقدى بأن يقدم نفس البيانات فسوف تستخدم مجموعتان من سجلات المحاسبة •

وكذلك فان النظام السليم للمحاسبة يجعل من المستطاع اجراء محاسبة

التكاليف التى تعتبر كما لاحظنا من قبل أداة رئيسية للرقابة الادارية ٠ فمحاسبة التكاليف فى الصناعة هى أساس تحديد الأسعار ومعرفة مقدرة الشركة على التسابق مع منافسيها ٠ وهى كذلك أساس توزيع التكاليف بين مختلف الأنشطة بحيث يمكن مقارنة التكاليف بالأرباح ٠ ومثل هـــذه الاجراءات تحتاج اليها الحكومة بنفس الدرجة حتى يمكن قياس الفـــاعلية وتقديم تقارير وافية الى رئيس الجمهورية والى الكونجرس والشعب ٠

ولقد كان الوضع فى الحكومة الفيديرالية حتى سنة ١٩٤٩ أبعد من أن يحقق كل متطلبات النظام المحاسبى السليم ، فلم تكن هناك خطـــة محاسبية رسمية للحكومة الفيديرالية بأكملها ، ولم يكن هنـــاك شخص مسئول عن القيام بتطوير مثل هذه الخطة (ولو أنه كان هناك بعض جهود متطوعة) ، ولم يوجد من يملك السلطة فى وضع مثل هذه الخطة أو الالزام باتباعها عندما توضع ٠ وفوق ذلك لم يوجد سند قانونى لنظام محاسبى مكتمل ولم يعين مدير محاسبة يدير المناشط المحاسبية فى الحكومة التى يتزايد التعقيد فيها ٠ وخلال ثمانية وعشرين عاما كانت بعض نظم المحاسبة تضعها الأجهزة التنفيذية ذاتها والبعض الآخر تضعه وزارة الخزانة ، ويهتم بها جميعا ديوان المحاسبة وهو هيئة مستقلة مسئولة أساسا عن المراجعة ٠

وفيما يتعلق بالمراجعة فالمبدأ الأساسى الذى تستند اليه هو استقلال المراجع ٠ فالمراجعة المنفصلة التى يقوم بها جهاز مستقل عن الادارة هى حجر الزاوية فى الرقابة المالية لكل من المدير ولمن يسأل أمامهم ٠ فالكونجرس ـ شأنه شأن أصحاب المشروع الخاص ـ يعتمد على المراجعـــة للتحقق من صحة التقارير المالية التى تقدمها الادارة والمعلومات الأساسية عن الانجاز ، ولضمان القانونية والفاعلية فى العمليات ٠ وعلى ذلك يكون من الحكمة أن ينظر ديوان المحاسبة الى الكونجرس على أنه رياسته(١) ٠

وأخيرا فانه لاينبغى الجمع بين المحاسبة والمراجعة فى جهاز واحد ٠ فالمحاسبة باعتبارها أداة لاغنى للادارة عنها ينبغى أن تكون تحت اشرافها ٠ ولذلك فقد وقع خطأ أساسى عندما وضـــع قانون الميزانية والمحـــاسبة لسنة ١٩٢١ السلطة عن كل من الوظيفتين فى ديوان المحاسبة ٠ ففى ظل النظام الذى ساد منذ سنة ١٩٢١ الى سنة ١٩٤٨ لم تقتصر سلطة ديوان المحاسبة على وظيفة المراجعة فحسب بل انها شملت جميع عمليات المحاسبة الادارية كذلك ٠ واشتركت فى ذلك وزارة الخزانة فى حـــدود المحاسبة

(١) راجع الفصل الســـادس للاطلاع على مناقشـــة ديوان المحاسبة العامة من وجهة نظر الادارة الرياسية ٠

لأغراض التقرير ولكن السلطة الحقيقية كانت فى يد المحاسب العام الذى يعينه رئيس الجمهورية بموافقة الكونجرس لمدة خمسة عشر عاما ، ثم لايستطيع اذا أراد أن يعزله بعد ذلك كما أنه يقدم تقاريره مباشرة الى الكونجرس •

وقد نتج عن هذا الاستقلال ــ بالاضافة الى الجمع بين وظيفتى المحاسبة والمراجعة فى جهاز واحد ــ نزاع مستمر بين رؤساء المصالح والهيئات والمحاسب العام على السياسة الادارية والرقابة التى هى رغم كل شىء وظائف تنفيذية ؛ اذ فرض ديوان المحاسبة نظام اشتراطات محاسبية شديدا على الهيئات ، واشترط سجلات محاسبية مفصلة كررت فى أغلب الأحوال سجلات الأجهزة وأجرت مراجعات دقيقة لصرفيات الأجهزة مما أدى الى ارسال ملايين من « فواتير » الصرف من الميدان الى واشنطون مع ما ينتج عن ذلك من تأخير وتعقيد فى الاجراءات فوق ما يتصور •

وكان على المديرين تحت هذه الظروف أن يتفاوضوا مع ديوان المحاسبة قبل القيام بأى عمل كبير يتطلب انفاق اعتمادات بطريقة معينة ، كما كان عليهم أن يقدموا تفسيراتهم الى الديوان عن أى قانون يدخل فى الموضوع (ولو أنه فى مجالات أخرى يقوم المدعى العام بتفسير القوانين) • ويكون عليهم اذن أن يؤدوا أعمالهم بالكيفية التى يحددها ديوان المحاسبة • وهذه المتطلبات تضع قيودا على التفاوض وتسبب تأخيرات لانهاية لها وتجعل رئيس ديوان المحاسبة ، وهو يعتبر من المتخصصين بالمفهوم الضيق لهذا اللفظ يضطلع أحيانا برسم خطوط السياسة العريضة وكثير من المديرين فى الحكومة الفيديرالية قد قاس نجاحه بعدد مرات قبول ديوان المحاسبة لوجهة نظره والرجل الذى يستطيع بطريقة ما أن يتعامل بلباقة ونجاح مع ديوان ينظر اليه زملاؤه على أنه يملك نوعا خاصا من الموهبة تكاد قيمتها لاتقدر(٢) •

الاصلاح المحاسبى :

أصبح الموقف بالنسبة لديوان المحاسبة كما لاحظنا فى فصل سابق لايمكن تحمله ، وأصبحت هذه الهيئة موضوع دراسة دقيقة من لجنة براونلو

(٢) راجع على سبيل المثال كتاب « هارفى مانسفيلد » المحاسب العام (نيوهافن ــ كونيكتكوت ١٩٣٩) : تقرير لجنة الرئيس عن الادارة الرياسية والدراسات الخاصة المرفقة به (واشنطون ١٩٣٧) القسم المعنون « ديوان المحاسبة » ، جون ماك ديارميد « اعادة تنظيم ديوان المحاسبة » مجلة العلوم السياسية الأمريكية العدد ٣١ (يونية ١٩٣٧) ص ٥٠٨ ــ ٥١٦ •

ولجنة هوفر الأولى(٣) • فقدمت توصيات كثيرة ثم روجعت فى ضـــوء الاعتراضات التى قدمت عليها وأعيد تقديمها • وقد وافق الكونجرس على بعض هذه التوصيات بينما وافق ديوان المحاسبة مختارا وغيره من الهيئات المعنية على تطبيق بعض التوصيات الأخرى • ثم صــدر قانون اجراءات الميزانية والمحاسبة الصادر فى سنة ١٩٥٠ ليحل محل قانون سنة ١٩٢١ واعتبر البرنامج المشترك لتحسين المحاسبة فى الحكومة الفيديرالية خطوة الى الأمام • وهذا البرنامج ذاته الذى أدخل فى سنة ١٩٤٧ الذى يعتبر اتفاقا اختياريا بين ديوان المحاسبة ووزارة الخزانة وادارة الميزانية قد أدى الى تقدم بطىء ، ولكنه تقــدم حقيقى فى اجراءات المحاسبة الأساسية فى مختلف الأجهزة المعنية •

ومن بين الانجازات الأخرى أنه أعيد تقدير المتطلبات المحاسبية الأساسية والضوابط والعمليات فى كل من وزارة الخزانة وديوان المحاسبة من وجهة نظر المدير التنفيذى • ودعمت الأقسام المالية فى الوزارات والهيئات ومعنى هذا اعادة تشكيل نظام المحاسبة ليتقابل مع حاجات كل جهاز ولتشجيع الأجهزة على المبادأة وتحمل المسئولية • كما عمل البرنامج المشــترك على لامركزية المحاسبة فى داخل الأجهزة المنفذة واستخدام نظام محاســبة الاستحقاق فى بعض الحالات وطور اجراءات محاسبة التكاليف حيثما كان ذلك ملائما وأجرى التكامل بينها وبين حساب الاعتمادات •

وقد أدخل مبدأ الاستحقاق فى المحاسبة فعلا فى أجهزة عديدة بما فى ذلك وزارة الدفاع ولجنة الطاقة الذرية عندما حتمت ادارة الميزانية فى سنة ١٩٥٦ على الأجهزة الفيديرالية أن تضع جدول توقيت محدد للتحول الى هذا النظــام ولتطبيق طرق محـاسبة التكاليف كذلك • كما أن ادارة الميزانية فى نفس الوقت ــ متمشية مع توصيات لجنة هوفر الثانية ــ بدأت فى انشاء مكتب للمحاسبة داخل تنظيمها ، ولكن لما كانت كل هذه الابتكارات يعتمد الواحد منها على الآخر فقد أجل وضع الشكل النهائى لتنظيم الادارة ذاتها انتظارا للتغير فى الوزارات والأجهزة • ولكن مهما تكن التحسينات التى انتهجت فقد كانت آثارها بطيئة ، كما أن تشتت سلطة المحاسبة داخل وزارة الخزانة ذاتها وبين هذا الجهاز والأجهزة المنفذة مازال مشكلة أمام الادارى •

---

(٣) راجع الفصل السادس •

التوريـــدات :

تشمل وظيفة التوريدات المشتريات والمواصفات وادارة النقل وتحديد الممتلكات والتخزين والصرف واستخدام المواد • وسوف نناقش هنا بعض هذه الموضوعات وخاصة تلك التى تهتم بالمشكلة الثلاثية المترابطة عن الشراء والتخزين والفائض ومسألة ادارة ممتلكات الدولة التى تعتبر فى الحكومة الفيديرالية مشكلة كبيرة الحجم •

ومجموع انفاق الحكومة الفيديرالية الكلى فى شراء المواد والمعـــدات لايزيد عليه الا مدفوعاتها لخدمات الأفراد • المرتبات والأجور ومصاريف المشورة وما يشبه ذلك • وفى سنة ١٩٥٤ بلغت نتيجة نشاط التوريدات المتجمع ما يصل الى ١٥٥ بليون دولار من المهمات ، موزعة على جميع أنحاء العالم ولايشمل هذا قيمة الأراضى الأميرية وفائض المحصولات الزراعيـــة والمخزون من المواد الاستراتيجية(٤) • كما قدرت قيمة موجودات المخازن من هذا المجموع بما قيمته ٦٦ بليون دولار ، وهو رقم يزيد ضعفين ونصف ضعف عن رقم ١٩٤٨ عندما قامت لجنة هوڤر الأولى باجراء دراســـاتها • وقدرت النفقات الكلية للتخزين بنحو ٣ر٥ بلايين دولار ؛ اذ كان من المستحيل تقدير قيمتها بدقة (منها ٢ر٩ بليون دولار تتحملها وزارة الدفاع) • وهذا الرقم تخطى مجموع الميزانية الفيديرالية لسنة ١٩٣٠ ولكنه بلغ نحو ٥٪ فى المائة من الميزانية الفيديرالية لسنة ١٩٥٤ (٥) •

وبالاضافة الى ضخامة مشكلة التوريدات فى الحكومة فان هناك أيضا التعقيدات الناشئة عن التنوع.فالحكومة الفيديرالية تشترى كل نوع من بنود التوريدات المدنية وكثير غيرها للأغراض الحربية . وحتى فى مستوى المدينة كما أشارت الى ذلك مجلة « النيويوركر » مرة فان مشــــتريات مدينة نيويورك فى احدى السنين شملت بنودا وصلت من التنوع درجة شملت شراء ٢٠٠ رطل من قشر شجر الكريز بسعر ٩٪ ســـنتات للرطل ، ٧٤٠٠ طن من التراب غير العضوى بســـعر ٥ر٣٩ دولارات للطن من بين بنود مختلفـة مجموعها ١٣٥٠٠٠ نوع(٦) •

---

(٤) لجنة تنظيم الجهـاز التنفيـذى فى الحكومة ـ تقرير شعبة البحث عن استغلال المستودعات (واشنطون ١٩٥٥) •

(٥) المرجع السابق ص ٨ •

(٦) النيويوركر عــدد (٤ ديسمبر سنة ١٩٣٧) ص ٢٥ ـ ٢٦ أعيد نشرها فى عرض ميسور فى كتاب الادارة : فن وعلم التنظيم والادارة البرت ليپانسكى (نيويورك ١٩٤٩) ص ٤٧٣ ـ ٤٧٤ •

ومن وجهة نظر مدير أى برنامج تنفيذى فانه اذا لم تنفذ وظيفة التوريدات على نحو سليم فانها تؤدى الى تدهور فى كفاية كل أنواع الأعمال تقريبا • فلو كان مهندس اصلاح الأراضى يحتاج الى توربين كهربى لاكمال خزان ولم يصل اليه فى الوقت المحدد لأدى ذلك الى تعطل خمسمائة عامل • أو اذا كان مطلوبا من رئيس برنامج تنفيذى أن تجرى جميع مشـــترياته عن طريق جهاز مركزى ثم وجد أن شراء أبسط الأشياء ؛ مثل ورق الكربون ، وأقلام الرصاص ، يستغرق وقتا طويلا جدا فان آثار ما ينتج عن ذلك من اخفاق يحس به كل فرد فى المكتب ، حتى ان رئيس الادارة يجـــد ما يغريه على استئجار طبيب نفسانى يرعى الموظفين لأنه يبدو له أنه لا أمل فى اصلاح جهاز التوريدات • أو اذا اتخذنا الموقف العكسى ولم يوجد جهاز توريد مركزى واضطر المدير أن يشترى من السوق المفتوحـــة حيث لايستطيع الحصول على خصم عن الكميات الكبيرة التى يحصل عليه جهاز التوريدات المركزى فانه يتعرض لنقد لجنة الاعتمادات بالكونجرس عندما يتقدم اليها بسبب شرائه بعض أصناف بسعر أعلى عما اشترى به غيره •

وهناك أيضا هذه المسألة « فهل يتحتم على تطبيقا للقانون أن أقبـــل أدنى العطـــاءات على الاطلاق ، أم ان أقبل عطـــاء يوفر ما أحتاج اليـــه تماما ؟ » • ومسألة أخرى هى « ألا أقيم وزنا للتعامل فى الشراء مع مورد يقدم لى خدمة ممتازة بدلا من التنقل بين موردين مختلفين قد لايبـــالون بالعناية بخدمتى ؟ » • وعلى ذلك فان موضـــوع المفاضـــلة بين المركزية واللامركزية فى وظيفة التوريدات يتصف بالعمومية فىآثاره على التنظيم كما هو الشأن فى شئون الأفراد والمحاسبة •

وقد وجدت لجنة هوفر الأولى عند دراستها لموضوع ادارة التوريدات فى الحكومة الفيديرالية سنة ١٩٤٨ عددا من الأخطاء • ومن بين الأخطاء الأساسية أن عملية التوريدات لم تعتبر من المسئوليات التنفيذية الهامة ، ومن ثم فقد أهملت • وكان وضع ادارة التوريدات الفيديرالية فى وزارة الخزانة وضعا غير سليم اذ كان ينقصها فيه السلطة والتســهيلات التى تمكنها من النهوض بعملها على وجه سليم • ولم تدرك الحاجة الى الموظفين المهرة وتعقدت العملية بسبب كثرة القوانين واللوائح التى أحاطت بها مع عدم وجود تخطيط مسبق • ورغم ضخامة الأعمال الورقية فلم يكن هناك أى اعداد لحساب تكاليف دقيقة ، كما كان تحت يد كل جهاز مخزون زائد من التوريدات •

وقد أبرز هذا الموقف أمام لجنة هوفر الحـــاجة الى مزيد من المركزية

والسلطة فى ادارة التوريدات ٠ ولما كانت مناشط التوريدات تتصل بجميع الوزارات فقد توصلت اللجنة الى أنه لايوجد الا مكان واحد فى الجهـــاز التنفيذى ينبغى أن يخول هذه السلطة : « وهو رئيس الجمهورية وفق التوجيه السليم من الهيئة التشريعية بالطبع »(٧) وقالت اللجنة انه فيما يتعلق بالخدمات الداخلية فى الحكومة ينبغى أن تقوم ادارة للخدمات العامة تكون مسئولة عن التوريدات وادارة السجلات وادارة وصيانة المبانى العامة والعلاقات بهيئات فيدرالية معينة مثل معهد سميثونيان ٠ وعلى ذلك أوصت اللجنة بأن تلغى ادارة التوريدات الفيدرالية التابعة لوزارة الخزانة وتنشأ بدلا منها ادارة جديدة للتوريدات الفيدرالية فى ادارة الخدمة العامة ينهض بعملها أفراد ذوو خبرة تمنح لهم سلطة مناسبة لتشكيل قيادة قادرة ، على أن تهيىء للجهاز التنفيذى تنظيمـــا ذا كفـــاية عالية ينهض بوظيفة التوريدات ٠ ولتحقيق هذه الغاية أيضا ينبغى أن يصـــدر تشريع يزيل الاختلاط بين القوانين الحالية ، ويوضح الكتب التى تضع القيود وتحوى فى أغلب الأحوال قرارات متضاربة ، كما توفر المبادىء الأساسية لنظام توريدات فعال ٠

وعند هذه النقطة واجهت لجنة هوفر موضوع المركزية بطريقة مباشرة٠ فالى أى مدى يساعد تركيز وظيفة التوريدات الادارة الفعالة ، من وجهــة نظر رياسة الحكومة ، ومن وجهة نظر مدير برنامج تنفيذى ؟ وتبين التجربة أن المغالاة فى المركزية وفى تركيز السلطة فى مكان واحد تجعــل الأفراد بصفة عامة يتصفون بالبيروقراطية ، بمعنى أنهم ينغمسون فى الرسميات والأعمال الورقية بصرف النظر عن الأهداف العملية المطلوبة كما يصبحون فضوليين وربما ينزعون الى القسوة فى اتجاهاتهم ويسرهم أن تتــاح لهم فرصة اغضاب الرؤساء المشغولين بما يبدو لهم كأنه تأخير لامبرر له ، مرجعه الى التحوط ٠ والسرعة والمرونة من وجهة نظر رئيس المصلحة قد تؤديان فى النهاية الى أن توفرا على دافع الضرائب قدرا أوفى من المال مما توفره عملية مراجعة واعادة مراجعة الطلبات لضمان القانونية والاعلان عن العطـــاءات وملء استمارات لاعدد لها من خمس صور ثم اتخاذ اجراءات فيها فى سلسلة من الأقسام المختلفة فى جهاز التوريدات المركزى ٠

وقد كانت لجنة هوفر الأولى مدركة تماما لهـــذا الخطر عندما علقت بمايلى :

(٧) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة ـ ادارة الخدمات العامة انشطة التوريدات (واشنطون ١٩٤٩) ص ١ ٠

« لاشك أن بعض خدمات الادارة الداخلية يجب أن تؤدى مركزيا حتى يتجنب الاسراف • ومن ناحية أخرى فكثيرا ما تحدث مغالاة فى المركزية • وفى جهاز يقوم بنشاط ضخم مثل الحكومة الفيديرالية قد لاتؤدى المغالاة فى المركزية الا الى الازدحام والتعقيد الادارى وعدم الفاعلية • فمثلا اذا كان على جهاز فرد أن يشترى معدات لعمل على درجـــــة كبيرة من التخصص لاستعماله الخاص فانه من الأفضل والأكفأ له أن يقوم بوضع المواصفات والمفاوضة فى عقود الشراء والتفتيش على البضائع الموردة(٨) •

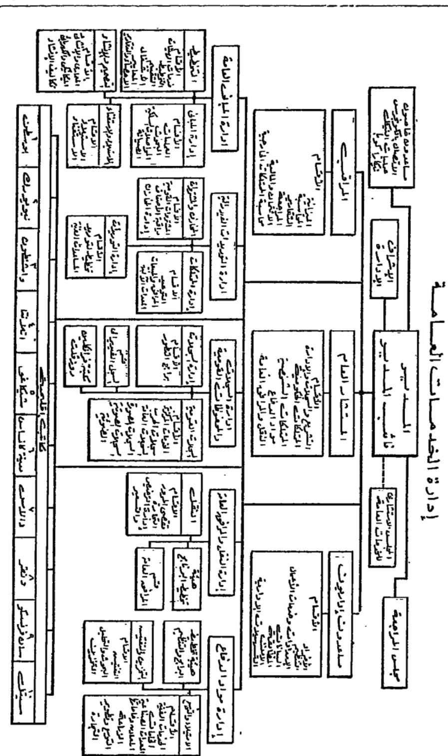
ومن المتوقع أن يتفق كل من له خبرة عملية فى ادارة الأعمال أو فى الادارة العامة على أن هذه نظرة واقعية الى الموقف . ولكن كيف نضـــمن تحقيق الأهداف المنطقية عند ماترى لجنة هوفر فى جزء آخر من تقريرها أن تخول مدير الخدمات العامة بالاشراف العام على عملية التوريدات وكذلك بوظائف أخرى كبيرة ؟ وقد أجابت اللجنة على هذا الموضوع بما يلى :

« ينبغى أن تخول ادارة الخدمات العامة السلطة بناء على توجيه رئيس الجمهورية بوضع الاجراءات التى تحكم سير هذه المناشط بواسطة وزارات وهيئات الأداة التنفيذية • كما ينبغى عليها كذلك أن تفوض الى أبعد حـــد ممكن السلطة فى ممارسة هذه الوظائف الى الوزارات والهيئات »(٩) •

ولكن كيف يمكن تطبيق هذا النظام عمليا ؟ أليس من الممكن أن يتكرر تاريخ ديوان المحاسبة العامة فى الاصرار على الرقابة الشديدة ؟ ألا يمكن أن يأخذ مدير الخدمات العامة فى الاعتقاد بأنه حتى يستطيع أن يتحمل مسئولية حقيقية ينبغى له أن يراقب أعمال الأجهزة بنفس الدقـــة التى مارس بها المحاسب العام الرقابة لمدة طويلة ؟ فهذا هو اتجاه الانسان • وقد كان هدف لجنة هوفر هو مركزية السياســـة ولا مركزية الادارة ، ولكن الفاصل بين هذين الاتجاهين فاصل ضيق اذ يبدو أن المركزية اتجاه طبيعى يستخدمه بصفة عامة من يملك السلطة •

ومع ذلك فهناك حاجة شديدة الى التوصل الى حل لذلك أنشئت ادارة الخدمات العامة فى سنة ١٩٤٩ ونقلت اليهـــا وظائف ادارة التوريدات الفيديرالية من وزارة الخزانة وبعض من وظائف هيئة الأشغال الفيديرالية السابقة فيما يتصــــل بالمبانى العـــامة وكذلك هيئة المحفوظات القومية وادارة أصول الحرب بالاضافة الى عدد من الوظائف الصغرى رئى تجميعها• ومسئوليات ادارة الخدمات العامة فى تشكيلها الحالى هى التوريدات وتموين

(٨) المرجع السابق ص ٢ •
(٩) المرجع السابق ص ٣ •


إدارة الخدمات العامة

الطوارىء والمبانى العامة والنقل والمرافق العامة والمحفوظات والسجلات القومية. وتشمل مناشـــط التوريدات تشغيل اثنى عشر مستودعا وعشرة مكاتب اقليمية • وتبين الخريطة المرافقة مدى تعقد هذا التشكيل • واحدى الوظائف الهامة لادارة الخدمات العامة فى نظر المدير التنفيذى هى حصر متطلبـــات التشكيل التنفيذى لمختلف الوزارات والهيئات ومساعدتها على انتهاج اجراءات قياسية فى عمليات التوريدات[١٠] • ومن سوء الحظ أن ادارة الخـدمات العامة لم تعمل كما كان متوقعا لها لأسباب : أولها أن عبء عملها عبء ضخم يستهلك كل الوقت والبراعة التى يمكن أن تحشد لأدائه ، وثانيها أن التشريع الذى أنشأها استثنى كثيرا من الهيئات بما فيها وزارة الدفاع من بعض أو كل اختصاص الادارة وفق ما يرى رؤســـاؤها أو رئيس الجمهورية • ونتج عن ذلك أنه عندما أخذت لجنة هوفر الثانية تنظر فى الموضوع وجدت أنه لم يظهر فى الموقف تحسن يذكر عما كان عليه فى سنة ١٩٤٩ كمـــا أنه أصبح أسوأ من بعض النواحى ، لأن الحكومة الفيديرالية بأكملها قد اتسعت كثيرا عما كانت عليـــه منذ خمس سنوات فقط • ففيما يتعلق بالمشتريات مثلا رفضت ادارة قدامى المحاربين التى تختص بنحو ٧٣ فى المائة من مجموع المشتريات الغذائية فى الحكومة الفيديرالية (أكثر من ٥١ بليون دولار سنويا) أن تنطوى تحت برنامج ادارة الخدمات العامة مما حرم هيئات الحكومة الأخرى من الحصول على خصم على مشترياتها لصغر حجمها شبيه بالخصم الذى تحصل عليه ادارة المحاربين بسبب ضخامة مشترياتها• وذكرت لجنة هوفر الثانية أنه لو أن كل هذه المشتريات ركزت لأمكن تحقيق وفر قيمته ٢ر١ مليون دولار سنويا على الأقل[١١] •

وتقوم وزارة الدفاع بمشترى معظم الأغذية فى الحكومة بالطبع وهنا وجدت لجنة هوفر افتقارا الى عمل الفريق فى داخل هذا الجهاز نفسه • مثال ذلك أنه فى سنة ١٩٥١ شحن الجيش بالسفن ٨٠٧٠٠٠ رطل من الطماطم من كاليفورنيا الى نيويورك ، وفى نفس الوقت شحنت البحرية بالسفن كذلك ٧٧٥٠٠٠ رطل من الطماطم من الساحل الشرقى الى كاليفورنيا ونتيجة هذا بالنسبة لوزارة الدفاع ، كأنه نقل ٢٠ حمل عربة من الطماطم بطريق

---

(١٠) راجع الفصل السادس للاطلاع على مناقشـــة ادارة الخدمات العامة من وجهة نظر الادارة العليا فى الحكومة •

(١١) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة ــ الغذاء والكساء (واشنطون ١٩٥٥) ص ٦٠ ــ ٦١ •

البحر من ساكرامنتو الى ســــان فرنسسكو عن طريق نيويورك(١٢) ·
وتنشأ صعوبة أخرى فى مشتريات الحكومة من واقع الحـــال فى أن الكثير من المواصفات الحكومية تختلف عن المعايير والاستخدام فى الصناعة، وكذلك فان الحكومة تجد مشقة فى أن تشترى من منتجين مختلفــين من القطاع الخاص منتجات متطابقة لايتوافر لها اسم مميز ورقم مشترك · ومع ذلك فانه يجرى بعض التقدم فى هذا الشأن اذ بدأت ادارة الخدمات العامة فى استخدام معايير الصناعة وكلفت مؤسستين خاصتين فى سنة ١٩٥٤ بمراجعة المواصفات الفيديرالية وتقديم التوصيات التى تجعلها تتمشى مع المتبع فى الصناعة(١٣) ·

وعندما درست لجنة هوڤر الثانية الفائض فى المخازن الحكومية وجدت تكدسا ضخما قالت عنه انه لم يكن ليشترى مطلقا اذا كان فى الحكومة نظام حصر مبوب سليم ثم ذكرت اللجنة أنه اذا أمكن ادخال مثل هذا النظام فانه يوفر ما قيمته بين ١٠ بلايين ، ٢٥ بليون دولار من التوريدات الموجودة بالمخازن(١٤) · وصعوبة أخرى هى مايبدو من احجام أحد الأجهزة الحكومية عن شراء الفائض الذى لا يحتاج اليه جهاز آخر · وتعتبر الممتلكات الحكومية زائدة » اذا كان الجهاز الذى يملكها لم يعد فى حاجة اليها وتصبح فائضة اذا أخطرت الأجهزة الأخرى بتوافرها ولم تكن أى منها فى حاجة اليها · وتنشأ فى هذه النقطة مشكلة التخلص من الفائض وقد وجدت لجنة هوڤر أن سعر التخلص من الممتلكات الفائضة تراوح بين ٥ ، ٧ فى المائة فى المتوسط من سعر كلفة الشراء على الحكومة فى أول الأمر(١٥) ·

وعن وسائل التخزين ذاتها وجدت اللجنة أن الحكومة تستخدم كل أنواعها بما فى ذلك السفن المحصنة ضد العثة لتخزين الغلال والتخزين المكيف لأدوات المكنات والكهوف المبردة وحتى الأكواخ الجليدية · ويصل مجموع حجم أماكن التخزين الذى تشغله الحكومة ما يصل الى ضعف مساحة جزيرة مانهاتن (نحو ٤ر١ بليون قدم مربعة) مع أن موظفى اللجنة أغفلوا نحو ١٠٠ مليون قدم مربعة من التخزين لم تكن مذكورة فى الســـجلات المتحركة لوزارة الدفاع ·

---

(١٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة ــ تقرير شعبة البحث عن الغذاء والكساء (واشنطون ١٩٥٥) ص ٦٧ ــ ٦٨ ·

(١٣) تصريح روجر جاى رئيس اتحاد المعـــايير الأمريكى فى النيويورك تيمس عدد ١٢ أكتوبر سنة ١٩٥٤ ·

(١٤) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة ــ الممتلكات الفائضة (واشنطون ١٩٥٥) ·

(١٥) المرجع السابق ·

وتقدمت لجنة هوفر بعدد من التوصيات لمقابلة المشكلات الثلاثية للشراء والتخزين والفائض شملت النواحى الفنية للموضوع مضافا اليها احكام تقدير الاحتياجات والتعليمات فى وزارة الدفاع وايجاد علاقة عمل أوثق بين الوزارة وادارة الخدمات العامة وتعاون أشد بين الادارات الحربية ذاتهـــا فى استخدام الفائض وتوفير أفراد أفضل تأهيلا وتدريبا لادارة الخدمات العامة وادخال مزيد من الأجهزة المدنية تحت رقابة هذه الادارة واجراءات أفضل فى منح المواد الفائضة الى المؤسسات الخيرية والتعليمية والتخلص من وسائل تخزين الفائض والزائد عن الحاجة كلما أمكن وتخويل الكونجرس لادارة الخدمات العامة المزيد من السلطة والاعتمادات ٠

كما كان لما توصلت اليه لجنة هوفر الثانية فى مجال ادارة العقارات نفس الأهمية ٠ ففى سنة ١٩٥٤ مثلا كانت الحكومة الفيديرالية تملك ٤٧٢ مليون فدان من الأراضى فى الولايات المتحدة أو ربع مجموع مساحة الأرض الكلية ٠ كما كانت تملك ٢ر٥ بليون قدم مربعة من أراضى البنـــاء وهو ما يعادل المساحة المؤجرة لعمارة الأمبير ستيت ١٢٥٠ مرة وبالاضافة الى ذلك كانت تدفع ايجارا لملاك الأراضى عن ملايين الأفدنة وملايين الأقــــدام المربعة عن أماكن المكاتب ٠ كما تملك الحكومة الفيديرالية وتدير مصانع وورشا كبيرة وصغيرة تشمل الكثير من أنواع المنتجات المتنوعة فى أكثر من ٦٠٫٠٠٠ موقع مختلف تصل تكاليفها الكلية الأصلية ما يزيد على ٤٤ر٦ بليون دولار ، وبلغت التكاليف الكلية السنوية لادارة هذه الممتلكات أكثر من ٧ بلايين دولار ٠ كما أن عملية اقتناء الأرض كانت تتزايد باستمرار وقد عبرت عن ذلك لجنة هوفر بما يلى :

تتصف عملية ادارة العقارات الهائلة بعدم الكفاية كلية ، اذ لاتوجد رقابة مركزية أو سياسات لادارتها تشمل الحكومة جميعها ٠ ولم تحتفظ الحكومة مطلقا ببيان مستمر عن متحصلاتها والتزاماتها من العقارات ٠ كما أهملت توفير معايير عمل لأغلب وظائف ادارة هذه الممتلكات ٠ وفشلت فى أن تدرك الأهمية بالنسبة للاقتصاد القومى جميعه فى أن تعيد الحكومة الى سجلات الضرائب بأسرع ما يمكن كل العقارات التى لايوجد مبرر كاف لاحتفاظها بهـــا(١٦) ٠

ومن المصاعب التى يتعرض لها مدير الخدمات العامة هى أنه بالرغم مما يتحمله من مسئولية كبيرة عن ادارة العقارات الحكومية فان سلطاته

(١٦) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة ، تقرير شعبة البحث عن ادارة العقارات (واشنطون ١٩٥٥) ٠

فى النهوض بهذه المسئولية غير واضحة ومشتتة • وقالت لجنة هوفر ان الادارة الفعالة للعقارات تتطلب ادارة منظمة محددة وسجلات دقيقة عن كل موقع وعنوان وكذلك نظام محاسبى يبنى على أساس الكمية والقيمة النقدية الحقيقية يشمل الاستهلاك وقائمة شاملة تشمل كل التعديلات والاستغناء العاجل عن الفائض ومسئولية محددة للقيام بهذه الوظائف(١٧) • وقد وضعت توصيات اللجنة لتحقق هذه الأهداف •

مراجع مختـــارة

Bartelt, E., F., *Accounting Procedures in the United States Government* (Chicago, 1940).

Bordner, H.W., "The Development of Army Accounting," *Public Administration Review*, Vol. IX (Spring, 1949).

Chatters, Carl H., *Accounting for Small Cities* (Chicago, 1933).

—, and Irving Tenner, *Municipal and Governmental Accounting* (2d ed., New York, 1947).

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Budget and Accounting* (Washington, D.C., 1955).

—, *Task Force Report on Budget and Accounting* (Washington, D. C., 1955).

Gary, T.J., T.H. Noble, and A.R. Golze, "Improvements in Federal Accounting" *Public Administration Review*, Vol. X (Autumn, 1950).

Harris, Walter O., *Institutional Cost Accounting* (Chicago, 1944).

McDiarmid, John, "Reorganization of the General Accounting Office," *American Political Science Review*, Vol. XXXI (June, 1937).

Mansfield, Harvey C., *The Comptroller General* (New Haven, Conn., 1930).

Mikesell, Rufus M., *Governmental Accounting* (Chicago, 1951).

Morey, Lloyd, and O.W. Diehl, *Municipal Accounting: Principles and Procedures* (New York, 1942).

—, and R.P. Hackett, *Fundamentals of Government Accounting* (New York, 1951).

(١٧) لجنـة تنظيم الجهـاز التنفيذى فى الحـكومة • ادارات العقارات (واشنطون ١٩٥٥) ص ١٢ •

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Depot Utilization, Warehousing and Storage* (Washington, D.C., 1955).

—, *Food and Clothing* (Washington, D.C., 1955).

—, *Real Property Management* (Washington, D. C.,1955).

—, *Subcommittee Report on Depot Utilization* (Washington, D.C., 1955).

—, *Surplus Property* (Washington, D.C., 1955).

—, *Task Force Report on Food and Clothing* (Washington, D.C., 1955).

—, *Task Force Report on Real Property Management* (Washington D.C., 1955).

—, *Task Force Report on Surplus Property* (Washington, D.C., 1955).

Council of State Governments, *Purchasing by the States* (Chicago, 1947).

Forbes, Russell, *Government Purchasing* (New York, 1929).

—, *Purchasing for Small Cities* (Chicago, 1951).

James, Herman G., *The Protection of the Public Interest in Public Contracts* (Chicago, 1946).

Michigan Joint Legislative Committee on Reorganization of State Government, *The Purchasing Division of the Department of Administration* (Lansing, Mich., 1951).

Millett, John D., "The Direction of Supply Activities in the War Department: An Administrative Survey," *American Political Science Review*, Vol. XXXVIII (April-June, 1944).

الجزء الخامس

الأفراد

١٧
إدارة الأفـــــراد

تعتبر ادارة الأفراد الوسيلة التى ينشط بها التنظيم لتحقيق أهدافه ، لأنها تهتم بالكائنات الانسانية وطريقة اثارتها . وهى موضـــوع حركى « ديناميكى » أفردنا له دراسة خاصة فى هـــذا المكان لأن ادارة الأفراد ــ شأنها شأن الادارة المالية ــ وظيفة هامة تتخلل جميع عمليات الادارة . ويبحث الفصل الأول من هذا الجزء فى طبيعة مجال ادارة الأفراد والتحديات التى تتعرض لها ، كما يبحث الفصل الثانى بعض المشكلات الكبرى فى هذا المجال ، ويناقش الفصل الثالث وظيفة التدريب فى الخدمة الحكومية ، ويعرض الفصل الأخير الخدمة العامة كمستقبل وظيفى ــ فى كثير من البلاد ــ كأرفع أنواع المستقبل الذى يرنو اليه الرجل الذكى أو المرأة الذكية .

وتشمل ادارة الأفراد بمعناها الدقيق الاجراءات الادارية التى تتبع فى تعيين الموظفين ومعاملتهم فى علاقتهم الوظيفية واحلال غيرهم محلهم . وينظر الى ادارة الأفراد عادة على أنها وظيفة مشورة ، وهى فى الواقع كذلك بمفهوم ضيق . ولكن بما أنه ليس هنــــاك تنظيم يستطيع أن يعمل دون أفراد فانه من الأدق أن نقول ان ادارة الأفراد احدى المسئوليات الأساسية التى يتحملها الموظفون التنفيذيون . وان هدف قسم الأفراد هو مساعدة الموظفين التنفيذيين فى كل مستوى اشرافى على تحمل هذه المسئولية (١) . « فادارة الأفراد » كما ينص عليها أحد الأوامر التنفيذية لرئيس الجمهورية « هى مسئولية أســـاسية لكل من يخطط ويوجــه أو يشرف على عمــــل ... الموظفين »(٢) .

وسوف نستبين من استعراض بعض أرقام قليلة حجم عنصر الأفراد فى الحكومة ؛ اذ بلغ مجموع العاملين سنة ١٩٥٦ فى جميع مستويات الحكومة

---

(١) حديث وليم پارسون المساعد الادارى لوزير الخزانة (المختص بالخدمات الادارية وشئون الأفراد والشئون الماليــة) بعنوان « وظيفة الأفراد العامة » أمام جماعة الخدمة المدنية بواشنطون فى ١٢ أكتوبر سنة ١٩٥٦ .

(٢) امر تنفيذى رقم ٩٨٦٣ نافذ اعتبارا من أول مايو سنة ١٩٤٧ .

فى الولايات المتحدة ٧ر٧ ملايين شخص · وبلغ مجموع أجورهم الشهرية أكثر من ٥ر٢ بليون دولار · ووصل عدد الموظفـــين المدنيين فى الحكومة الفيديرالية سنة ١٩٥٧ الى مايقرب من ٤ر٢ مليون شخص عمل نصفهم تقريبا كمدنيين فى الخـــدمات الحربية ، أو فى وزارة الدفاع · ومن بين ما يزيد على ٣ر٥ ملايين شخص يعملون فى خدمة الولايات والحـــكومات المحلية فى سنة ١٩٥٦ نجد أن ٧٥ فى المائة منهم عملوا فى مستوى المقاطعة والبلديات والمستويات المحلية الأخرى · وما يقرب من نصفهم استخدم فى أنظمة مدارس الولاية والمدارس المحلية · وكان مجموع الأجور الشهرية فى الولايات والمستوى المحلى يزيد على ٥ر١ بليون دولار ، أو نحو ١٩ بليون دولار فى السنة · وكان مجموع الأجور الكلية فى الولايات المتحـــدة ٣٠ بليون دولار فى السنة ، وهى زيادة بلغت ١٢ بليون دولار فى سنة ١٩٦٠ ·

تطور ادارة الأفراد فى الخدمة العامة :

يبدأ تاريخ ادارة الأفراد فى الخدمة العامة فى الولايات المتحدة فى الوقت الذى أصبحت فيه الحكومات المحلية وحكومات المستعمرات كبيرة بحيث تحتاج الى خدمات عـــدد كبير من العاملين المأجورين · وعندما انشئت الحكومة القومية فى ظل دستور ١٧٨٩ أوجد الرئيس واشنطون نظاما للجدارة ، ولكن تأثير الأحزاب السياسية على الادارة جعل من المستحيل استمرار هذه الخطة ثم أعقب ذلك فترة طويلة كان فيها تغيير الادارة فى البيت الأبيض يعنى تغييرا كبيرا فى الموظفين العموميين يتلوه الارتبـــاك وانخفاض فى الروح المعنوية وتدهور فى كفاية الأداء · وكذلك تكرر نفس هذا النظام فى مستوى الولاية والمستوى المحلى · وحاول الكونجرس مرات عديدة مدفوعا بأحاديث الاصلاح أن يعيد اقامة نظام الجدارة ولكن دون نجاح. ويعتبر الكونجرس مسئولا عن هذا الفشل فى حالة واحدة على الأقل لأنه رفض أن يساعد الحركة بالاعتمادات الكافية ·

وأثار موضوع الاصلاح اهتمام الأمة جمعاء عندما أنشئت جماعة اصلاح الخدمة المدنية القومية فى سنة ١٨٧٩ وبعد مضى سنتين على ذلك تبلور الشعور العام تماما بسبب اغتيال الرئيس جارفيلد بيد أحد اليائسين من طلاب الوظائف · وأرخ صدور قانون بندلتون فى سنة ١٨٨٣ ما يمكن أن يطلق عليه بدء قيام ادارة الأفراد فى الحكومة الفيديرالية بطريقة رسمية · وكان صدور هذا القانون حافزا على الأخذ فى انشاء لجان الخدمة المدنية وأنظمة الجدارة ، ولم يقتصر ذلك على الحكومة الفيديرالية فحسب ، بل شمل حكومات الولايات والحكومات المحلية كذلك · ولم تأت سنة ١٩٣٠

حتى كان الكونجرس قد أصدر قوانين الاجازات المرضية والسنوية وحرم فصل موظفى الحكومة الفيديرالية الا استنادا الى اتهامات مكتوبة تتاح بعدها فرصة الاجابة عنها ، وأصدر قانون تعويضات العاملين الذى تناول الاصابات أو الوفاة التى تحدث أثناء الخدمة العاملة وأوجد نظاما للاحالة على المعاش ولترتيب الوظائف فى تسلسل متدرج بناء على مقارنة الصعوبة والمسئولية٠

ثم حدث بعد ذلك أن ركز النشاط على مجال سياسة الأفراد خــلال الثلاثينيات ٠ فأصبحت جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة وكندا التى أنشئت فى سنة ١٩٠٦ كمنظمة مهنية تضم المهتمين بادارة الأفراد واحدا من أجهزة الادارة العامة العديدة التى تحيط بمركز وثائق الادارة العامة فى شيكاغو عندما أنشىء الأخير فى سنة ١٩٣١ ، وتنشر هذه الجمعية مجلة الموظفين العموميين ٠ كما أصبحت هيئة وادى التنيسى عندما أنشئت فى سنة ١٩٣٣ مركزا للارشاد عن المدخل الحديث فى ادارة الأفراد ٠ ثم نشرت بعد ذلك بسنتين لجنة التقصى عن موظفى الخدمة العــامة تقريرا عنوانه « نحو موظفين حكوميين أفضل »[٣] استرعت فيه الانتباه الى الحاجة الى برنامج ايجابى يتركز حول الخدمة المستديمة ويقــدم بعض الاقتراحات المحددة لبلوغ هذه الغاية ٠ ثم أعلنت لجنة الخدمة المدنية فى سنة ١٩٣٧ كنتيجة جزئية لهذه الدراسة امتحان المحلل فى العلوم الاجتماعية الذى يشمل ست فئات فى الأجر ويتضمن مهارات خاصة منوعة بما فى ذلك الاقتصاد والاقتصاد الزراعى والعلوم السياسية والخدمة الاجتماعية ٠ وكان هــذا هو الامتحان الأول من بين امتحانات عديدة من نوع مشابه قدمت فيما بعد الى خريجى الكليات ٠

ثم اقترح تقرير لجنة براونلو[٤] فى سنة ١٩٣٧ مبــادىء واجراءات تدمج ليتكون منها نظام حديث فى شئون الأفراد ٠ وقد أوصت اللجنة بصفة خاصة بتحويل سلطات لجنة الخدمة المدنية الى اللامركزية وزيادة الاهتمام بادارة الأفراد فى مستوى الوزارات ٠ وبعد مضى سنة ــ أى فى سنة ١٩٣٨ ــ أنشئت تطبيقا لأمر تنفيذى ادارة حديثة لشئون الأفراد فى كل من الوزارات والهيئات الكبرى فى الحكومة الفيديرالية التى لم يكن بها من قبل مثــل هذه الادارة ، كما أنشىء مجلس الموظفين الفيديرالى الذى شكل من مديرى

(٣) لجنة التقصى عن موظفى الخدمة العامة ــ نحو موظفين حكوميين أفضل (نيويورك ١٩٣٥) ٠

(٤) اللجنــة الرئاســية عن الادارة العليــا تقرير مرفق به دراســات خاصة (واشنطون ١٩٣٧) ٠

هذه الادارات وعمل كهيئة بحوث ومشورة بالنسبة لرئيس الجمهورية ولجنة الخدمة المدنية تعمل بصفة خاصة فى المساعدة على ايجاد التوافق فى العمل بين لجنة الخدمة المدنية وادارات شئون الأفراد فى الوزارات ٠

وكان انشاء ادارات المستخدمين فى الوزارات من نواح كثيرة أهم خطوة اتخذت حتى الآن فى مجال شئون الأفراد فى الحكومة الفيدرالية لأنها شملت تغيرا فى الاتجاه والاهتمام ، اذ كان الاهتمام خلال السنوات الأولى من اصلاح الخدمة المدنية سلبيا ودفاعيا الى درجة كبيرة ، وكان الهدف المعلن هو « محاربة المفسد » ، ولم يصور أحد المشكلة بخير مما ذكره « فلويد ريفس » الذى أنشأ ادارة الأفراد فى هيئة وادى التنيسى وكتب فيما بعد كتيبـــا عن شئون الأفراد للجنة براونلو ٠ ويصف ريفس فى مقال لاذع ولكنه بناء عنوانه « الخدمة المدنية كالمعتاد » الاتجاه السلبى الذى شكل ادارة الأفراد الفيدرالية فى الخمسين السنة الأولى(٥) ٠ فقد حصلت لجنة الخدمة المدنية ، وهى جهاز مركزى ، على قدر كبير من النفوذ والسلطة ٠ ومع أن الحاجة الى مثل هذا الجهاز المركزى ليست موضع تساؤل الا أن وسائلها وطرق ممارستها للعمل وبصفة خاصة اتجاهاتهـــا تستحق الكثير من التمحيص ٠ ويستمر « ريفس » فى القول بأن هذه اللجنة عنيت بسجلات غير مرنة لاتنـــاسب العصر (قوائم بأسماء الأشخاص الذين نجحوا فى امتحانات التأهيل) تستخدم فى ملء الوظائف التى تتشابه بصفة عامة ، ولكنها تختلف فى الواقع بالنسبة للوظائف المحـــددة ٠ وعلى ذلك كانت أجهزة التنفيذ فى أغلب الأحوال غير قادرة على الحصول على الشخص المؤهل الذى تحتاج اليه ، وأصبحت الوظائف تشغل بأفراد غير مؤهلين لها ٠ فنظام الجدارة اذا طبق دون تصور واسع يمكن أن يؤدى الى اتساق شديد جامد لاتتوافر فيه أى ميزة ٠ فالاتجاه الميكانيكى عملية سلبية يقصد بها أساسا أن تمنع المحسوبية والنفوذ السياسى فى التعيين فى الخدمة الفيدرالية ٠

ولم تلحظ الحاجة الى اتجاه جديد أكثر ايجابية يستخدم موظفى مشورة مدربين تدريبا خاصا فى شئون الأفراد الا فى أوائل الثلاثينيات ٠ وكان هناك نضال للوصول الى توازن مقبول بين نهايتين ؛ فأحد الجانبين يدافع عن الضمانات الرسمية لنظام الجدارة ، وعن قيام لجنة الخدمة المدنية بدور رجل الشرطة ، واجتذاب مجموعات كبيرة على أساس ميكانيكى الى درجة كبيرة ، والجانب الآخر يفضل البرنامج الايجابى فى الاجتذاب والالحاق

(٥) فلويد ريفس « الخدمة المدنيـــة كالمعتاد » مجلة الادارة العامة العـــدد الرابع (خريف ١٩٤٤) ص ٣٢٧ ــ ٣٤٠ ٠

والتدريب والترقية واستخدام كل من موظفى الخط والمشورة معا فى الأجهزة التنفيذية مع التركيز على الاختيار والمرونة(٦) . وما سياسة اللامركزية فى ادارة الأفراد ونقلها من لجنة الخدمة المدنية الى الوزارات والهيئات وزيادة الاهتمام حديثا باللامركزية فى داخل الهيئات ذاتها الا خطوات تساير الاتجاه الحديث .

وقد أصدر الكونجرس فى السنوات الست من ١٩٣٩ الى ١٩٤٤ قانون هاتش الأول الذى يحرم على موظفى الحكومة الفيدرالية المدنيين المساهمة النشيطة فى السياسة ، سواء أكانوا ضمن نظام الجدارة أم لا . وبعد سنة من ذلك توسع « قانون هاتش الثانى » فى الحظر فشمل موظفى الولايات والحكم المحلى الذين ينالون جزءا من مرتباتهم من اعتمادات فيدرالية . كما توسع الكونجرس أيضا فى ترتيب الوظائف لتشمل عددا كبيرا آخر من وظائف الحكومة الفيدرالية (واستثنت منها وظائف هيئة وادى التنيسى) وزاد من شمول نظام المعاشات وراجع نظام العلاوات لتسمح بالزيادات فى نطاق الدرجة بناء على الأقدمية والجدارة ومنحت أفضليات للمحاربين القدماء فى جميع الحروب فى التعيينات وامتياز البقاء فى الوظيفة وحق الاستئناف.

ولكن بالرغم من هذا النشاط فى مجال شئون الأفراد فقد استمرت الاجراءات واللوائح القديمة سائدة نشأ عنها خلال أزمة الحرب العالميـــة الثانية ونتيجة لها تغير مفاجىء فى طريقة «الخدمة المدنية المعتادة » ، وكان نقل السلطة هو الحل . وأصدر رئيس الجمهورية لتشجيع التوسع فى هذه السياسة أمرا تنفيذيا فى سنة ١٩٤٧ خول رؤساء الهيئات والمصالح سلطة التصرف فى كثير من شئون الأفراد التى كانت لجنة الخدمة المدنية تتحمل المسئولية عنها كاملة من قبل . ثم بعد سنتين ضم قانون الترتيب الصادر فى سنة ١٩٤٩ بدلا من قانون سنة ١٩٢٣ العديد من جـــداول الدرجات والمرتبات السنوية فى جدولين ، ورفع المرتبات ، وأضاف ثلاث درجات جديدة لتشمل عددا من الوظائف العليا فى الخدمة المدنية . وفى نفس الوقت زاد الكونجرس من مرتبات الوزراء ووكلاء الوزارات ومساعدى الوزراء والمديرين وبعض كبار الموظفين خارج نظام الخدمة المدنية .

وفى هذه الأثناء كانت لجنة هوڤر الثانية تدرس بامعان مجال ادارة الأفراد فى الحكومة الفيدرالية بأكمله ، فأيدت بصفة عامة تقرير لجنـــة براونلو فى سنة ١٩٣٧ ، وقدمت بعض توصيات من لدنها تشجع على المرونة

(٦) الادارة : فن وعلم التنظيم والادارة تحرير « ألبرت ليبافسكى » (نيويورك ١٩٤٩) ص ٤٥٩ .

واللامركزية ، كما أنها أبرزت أهمية النقط التالية : الحاجة الى اجتذاب أحسن الشبان والشابات المؤهلين لشـــغل أدنى درجات الوظائف المهنية والعلمية والفنية والادارية ، ووضع سياسة شاملة للأجور ، وتوفير فرص ترقى مناسبة للموظفين الدائمين من أحد مستويات المسئولية الى الآخر ، واتاحة الفرصة للموظفين لتقديم مقترحات لتحسين الفاعلية ووضع أنظمة يوثق بها لتقدير الكفاية وطرق عادلة للتخلص من غير المنتجين والزائدين عن الحاجة من الموظفين ، والغاء نظام تخفيض مرتب المشرف نتيجة تخفيض عدد العاملين الذين يشرف عليهم • ومن ذلك تمكنت لجنة هوفر الثانية فى سنة ١٩٥٥ ـ اعتمادا على هذه الأسس ـ من تقديم توصيات محددة وعلى وجه الخصوص فى شأن تدعيم الادارة العليا فى الحكومة الفيدرالية ، وهو ما نناقشه بعد فى هذا الفصل •

وقد صدر أول قانون للخدمة المـــدنية فى الولايات فى نيويورك فى سنة ١٨٨٣ (تلا مباشرة قانون بندلتون الفيدرالى الذى صدر فى نفس السنة) • وفى السنوات الخمسين التالية أصدرت ثمانى ولايات أخرى قوانين مشابهة • وفى العقد الواقع بين سنتى ١٩٣٧ ، ١٩٤٧ أصدرت عشر ولايات أخرى قوانين خدمة مدنية عامة كانت فى بعض الحالات نتيجة لأحد متطلبات قانون الضمان الاجتماعى الفيدرالى لسنة ١٩٣٩ الذى اشترط أن يكون موظفو الولايات الذين يديرون مختلف أوجه برنامج الضمان الاجتماعى الفيدرالى معينين وفق اجراءات الجدارة •

ومن الطبيعى أن يكون الموقف فى الولايات غير متكافىء ؛ فهو يعتمد فى كل حالة على المتغيرات الكثيرة التى تجتمع لتحدد الشكل والسياسة لحكومة ولاية معينة • وعلى ذلك يحدث أنه فى بعض الولايات يشمل نظام الجدارة جميع الوزارات والهيئات تقريبا ، وفى سبع وعشرين ولاية نجد نظـــاما محددا للجدارة لايطبق فى المعتاد الا على وزارات ووظائف معينة ، وبخاصة التى ترتبط منها ببرامج المعونات الفيدرالية ، فى حين لايوجد مطلقا فى الولايات الاحدى والعشرين الباقية نظام للجدارة بالمعنى الحديث لهـــذا اللفظ الا بالنسبة للموظفـــين الذين يديرون برامج الترفيه فى ظل قانون الضمان الاجتماعى الفيدرالى •

والموقف فى المدن أكثر تنوعا يختلف بين مدن يشمل نظام الجـدارة فيها جميع موظفى البلديات الى مدن لايشمل فيها أى موظف • ومن بين ١٣٤٧ مدينة تعداد كل منها ١٠٫٠٠٠ نسمة أو يزيد بلغت نسبة المدن التى أخذت ببرامج نظام الجدارة حتى سنة ١٩٥٤ ٦٠ فى المائة • ومن هذه ٥٠

فى المائة شملت جميع الموظفين ولم تشمل الأخرى الا التجمعات الكبرى ، مثل رجال المطافىء ورجال الشرطة • ومع ذلك فان جميع المدن الثمان عشرة التى تعدادها ٥٠٠ر٠٠٠ نسمة أو يزيد كانت تخضع لنظام الجدارة ، مما يدل على أن التقدم كان ملموسا • وحيث يفتقد نظام الجدارة الى درجـــة كبيرة فذلك يرجع فى الأغلب الى أن عددا كبيرا من المدن تصل الى درجة من الصغر لاتستدعى تعيين مدير متفرغ لشئون الأفراد ، ويتولى هذه الوظيفة مجلس المدينة ، أو العمدة ، أو مدير البلدية ، أو رئيس مصلحة • وفى هذه الحالات يطبق فى الغالب نوع شبيه بسياسة الأفراد الرسمية •

وهذا التلخيص ــ على مابه من قصور ــ يدعم الرأى القائل بأنه منذ سنة ١٩٣٥ انتهج مدخل أكثر حيوية وتقدمية فى معالجة مشكلة الموظفين العموميين عنه فى الخمسين السنة السابقة ، ومع أن التقدم كان بطيئا فى كل مستويات الحكومة الا أن التقدم قد بدأ على كل حال • وعندما شرع فى تطبيق نظام الخدمة المدنية فى الحكومة الفيديرالية لأول مرة لم يشـــمل الا ٥ر١٠ فى المائة من مجموع الموظفين ، فى حين يضم الآن ٨٥ فى المـائة منهم ، ومن الباقين يستثنى القانون تلقائيا نحو النصف ، والآخرون تعفيهم السلطة التقديرية للجنة الخدمة المدنية •

الخطوات الأساسية فى ادارة الأفراد :

العناصر الرئيسية فى وظيفة شئون الأفراد هى اجتذاب الموظفين والتحقق من مواصفاتهم عن طريق الامتحان وتعيين مراتبهم ووظائفهم عن طريق ترتيب الوظائف وتحديد جداول المرتبات وظروف العمل وتقدير الكفاية كأساس للترقية والمعاونة فى أمور التأديب وعلاقات العمال والادارة وتدبير المعاش والتأمين الصحى والمزايا الأخرى • وبذلك ترتبط ادارة الأفراد ارتباطـــا وثيقا بالتنظيم والتخطيط والمالية والاشراف والرقابة والعلاقات العامة ، ومن ثم فانها أداة رئيسية من أدوات الادارة •

وفى بعض التقسيمات الصغيرة فى حكومات الولاية والمـــدينة تنهض الأجهزة التنفيذية روتينيا بوظيفة التعيين ، وكلما صغر الاختصاص كانت القواعد واللوائح التى تتبع فى هذا الشأن قليلة • ولكن فى المناطق الكبيرة، وفى كل مكان من الحكومة الفيديرالية ، لم يعد وقت للموظفين التنفيذيين يسمح لهم بالقيام بمثل هذا العمل ، ومن ثم تنهض وحدات شئون الأفراد بمسئولية العمل فى معظم الخطوات الست التى تتضمنها عملية التوظيف،

وهى : الاجتذاب ، والامتحـــان ، والترشيح ، والتعيين ، والالحـــاق ، والتوجيه(٧) ٠

والانتقاء يعنى اختيار الأفراد اللائقين للقيام بأعمال معينة ٠ وقد يأخذ شكل الاعلان بين مجموعات كبيرة من الموظفين ، والبحث فى الكليـــات والجامعات عن الراغبين فى التقدم للالتحاق بأعمال معينة ، أو تصيد الفرد الشديد المهارة فى عمل معين ٠ وقد كان الانتقاء فى الحكومة الفيديرالية حتى وقت قريب مسئولية لجنة الخدمة المدنية ذاتها ، ولكن أخذت أقسام الأفراد التى تعمل مع الموظفين التنفيذيين فى الوزارات والهيئات تنهض بهذا العبء بصورة متزايدة ٠ ولابد من الاقدام فى عمليات الانتقاء ؛ لأن حاجة الحكومة اليوم ليست مقصورة على المتخصصين من ذوى التأهيل العالى فى كل مجال يمكن تصوره ، ولكنها تحتاج أيضا أكثر من أى وقت مضى وبأعداد متزايدة الى من يعرفون بالعموميين وهم الأفراد الذين تتوافر لهم احاطة شـــاملة ببرنامج عام ويستطيعون أن يتولوا أى جانب منه ٠ وقد وجدت لجنة هوفر الثانية أن اجراءات الانتقاء فى الحكومة الفيديرالية ليست قوية ، وألحت على تقويتها عن طريق توزيع أفضل للاعلان ، والتوسع فى عمليات الانتقاء فى الكليات ، والقيام ببرامج مناسبة فى الاعلان العام(٨) ٠

ثم يعقب الانتقاء عقد الامتحانات لاختيار المقدرة والجدارة ٠ وعندما تثير الامتحانات اهتماما كافيا بحيث تقبل عليها أعداد كبيرة من الراغبين فى العمل فقد تكون الامتحانات أيضا جزءا من اجراءات الانتقاء ذاتها ٠ ويمكن اختبار بعض القدرات على الفور ، ولايمكن اختبار الأخرى الا استنادا الى عمل سابق ٠ فمثلا يمكن التأكد من سرعة ودقة كاتب الآلة الكاتبة بطريقة سريعة بواسطة اختبار الأداء ٠ ولايمكن الحكم على مقدرة الباحث الكيموى الا استنادا الى سجله الأدائى وما يحكيه عنه زملاؤه ٠ وعلى ذلك تحـــدد الطريقة الملائمة بناء على نوع الوظيفة المراد شغلها ٠

والامتحانات تكون تحريرية وشفوية ، وقد تتعلق بالذكاء والمهارات واتساع المعرفة ٠ وفى حالة الوظائف العليا التى لاتخضـــع لأى نوع من الامتحانات التحريرية يسمى الامتحان « متفرقا » ويشمل سجل انجازات المتقدم وشهاداته ٠ وتعقد الامتحانات للاختبار فى أول التعيين ، وفى بعض

(٧) هذا الموضوع مشروح بتفصيل كبير فى كتاب « الادارة العامة فى مجتمع ديموقراطى » تأليف و ٠ بروك جرافز (نيويورك ١٩٥٠) الفصل السابع ٠

(٨) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة الفيديرالية ــ الأفراد والخدمة المدنية (واشنطون ١٩٥٥) ص ٥٦ ــ ٦٠ ٠

الحالات تعقد أيضا للترقيات الى مرتبة أعلى • ويجرى البحث فى السلوك والولاء فى جميع الحالات • وتعتقد لجنة هوفر الثانية أنه يمكن تحسين جميع الامتحانات وأوصت بصفة خاصة بزيادة الاهتمام بامتحانات صغار المهنيين بحيث يمكن اجتذاب أفراد على درجة عالية من الكفاية للخـدمة المدنية(٩) •

والانتقاء والاختبار من أكثر نواحى ادارة الأفراد حيوية • والنواحى الأخرى من عملية التوظيف تعتبر تابعة لهما على نحوما • وعلى ذلك فالترشيح هو التقديم ما بين اسم وخمسة أسماء مأخوذة من السجل الملائم (قائمـة الأسماء الناجحة) الى سلطة التعيين عند خلو وظيفة • وأكثر الطرق شيوعا فى هذا الشأن هو ما أطلق عليه قاعدة الثلاثة ، وتعنى أنه ينتظر من سلطة التعيين أنتختار اسما واحدا من بين أعلى الأسماء الثلاثة الأولى فى قائمة الترشيح • وقد حدث اعتراض كبير على هذه القاعدة فى الحكومة الفيدرالية خلال الحرب العالمية الثانية لدرجة أنها أهملتها كثيرا • وقد أوصت لجنة هوفر الثانية بأن تتخذ قاعدة « واحد من خمسة » كاجراء قياسى ، الا فى حالة التعيين فى الوظائف الصغرى •

ويتم التعيين عندما تصدر سلطة التعيين فى الجهاز التنفيذى قرارها وتبلغه الى لجنة الخدمة المدنية ، وبهذا يدخل الموظف الى سلك الخدمة لفترة اختبار مقدارها ستة أشهر فى المعتاد • وعن طريق الالحاق يعين الموظف للقيام بعمل محدد ، وعن طريق التوجيه يتعرف أهداف البرنامج وتفاصيل عمله • وفى كل هذه العمليات يحظى المحاربون القدماء بمعاملة خاصة فى نواح عديدة وهذه الحقيقة تؤدى غالبا الى تعقيد ادارة الأفراد الى درجـة مربكة(١٠) •

وبعد الانتقاء والتعيين والالحاق يأتى القسم الثانى الكبير فى شئون الأفـراد وهو ترتيب الوظـائف والأجـور • وكمـا لاحظنـا من قبل فان الترتيب هو الفرز المنطقى وتحديد مستويات الوظائف فى تسلسل متدرج بناء على مقارنة الصعوبة والمسئولية • ومتى تم وضع ترتيب وظيفة معينة يحدد تبعا لذلك تلقائيا مرتب الموظف الذى يشغلها فى نطـاق حدود ضيقة نوعا • ويحدد الكونجرس كلا من جداول الترتيب والمرتبات فى الحكومة الفيدرالية • ويثير الترتيب كذلك أمام الادارى موضوعات هامة عن السياسة نناقشها بتفصيل أوفى فيما يلى :

(٩) المرجع السابق ص ٦١ •

(١٠) للاطلاع على تفاصيل أوفى عن امتيازات المحاربين القدماء راجع فصل ٢٠ •

وأخيرا فالتدريب ـ سواء قبل الخدمة أو فى أثنائها ـ ناحية أخرى من ادارة الأفراد ، وسوف نبحثه بتفصيل أوفى فى فصل تال(١١) • وللتدريب أثناء الخدمة ناحيتان ؛ هما : التدريب على عمل وظيفة يشغلها المتدرب فعلا بحيث تؤدى الى الارتفاع بالأداء والتدريب للترقية ، وقد تشجع لجنة الخدمة المدنية التدريب كسياسة حكومية شاملة • أما برامج التدريب الفردية فتديرها فى المعتاد المنشآت التنفيذية بمفردها أو بالتعاون مع مؤسسة تعليمية • وهناك مسئوليات أخرى تقع على عاتق اخصائيى شئون الأفراد، وهى علاقات الموظفين وغيرها وشروط الاستخدام والترقيات وتقدير الكفاية والتغيرات فى المكانة • وتناقش هذه الأمور أيضا فى الفصول التالية(١٢)•

فوائد ومساوىء ترتيب الوظائف :

تثير كيفية الحصول على المزايا المرتبطة بترتيب الوظائف دون تحمل مساوئها المعروفة مشكلة كبرى فى ادارة شئون الأفراد فى الحكومة • ويقصد بنظام ترتيب الوظائف ـ الذى يبنى على مبدأ الأجر المتساوى للعمل المتكافىء ـ ازالة المظالم المترتبة على اختلاف معدلات الأجور التى تدفع لنفس العمـــل فى الهيئات المختلفة من الخدمة العامة • كما أنها تضع أساسا لاجراءات الانتقاء والاختبارات وجداول المرتبات والترقيات ، ومن ثم تحتل مركزا رئيسيا فى ادارة الأفراد • وكذلك تتأكد الحـــاجة الى الوظيفة من أن المؤسسات الكبرى أخذت تستفيد من المبدأ الذى يستند اليـــه ترتيب الوظائف ، وقد سعت فى بعض الحالات الى الاسترشاد بالحكومة المركزية فى تطبيقه •

فما هى الصعوبات اذن ؟ الخطأ الأساسى هو أنه قد بولغ فى استخدام وسيلة مفيدة مما خلق أشكالا من الجمود تحير الموظفـــين والاداريين على السواء • وليست هناك حكومة أجنبية ترتب وظائفها وفق نظام يبلغ درجة التفصيل التى تتبع فى الحكومة الفيديرالية • وحتى المؤسسات فانهـــا عندما تطبق خطة الترتيب تستخدم شكلا أكثر بساطة ومرونة • وقد كان النظام الذى تطبقه لجنة الخدمة المدنية الفيديرالية حتى سنة ١٩٤١ يتصف بالجمود والآلية ، لدرجة أن أصبحت الطريقة الوحيدة التى يستطيع بهـا المشرف أن يكافىء على المقدرة والمجهود الفذ هى الترقية لوظيفة جديدة وليس هذا أمرا ممكنا دائما أو ميسورا • ثم يسر التشريع فى سنة ١٩٤١ ، وبعد

(١١) أنظر الفصل التاسع عشر •

(١٢) انظر الفصلين التاسع عشر والعشرين •

ذلك قانون الترتيب لسنة ١٩٤٩ الموقف بعض الشيء عندما أتاح العلاوات فى نطاق الدرجة ، ولكن عندما بحثت لجنة هوفر الثانية الأمر بعد ذلك وجدت أنه مازال هناك كثير من الأخطاء ، وذكر تقرير شعبة البحث التابعة للجنة أنه فى حكومة حية متغيرة « تحتاج القوانين واللوائح والاجراءات والمفاهيم الكثيرة وكذلك الأفكار التى تدعمها الى أن يعاد النظر فيها مرارا وتراجع بين وقت وآخر « فطرق العمل تصبح غير صالحة وحتى الأفكار السليمة يمكن أن تخرج عن النطاق الملائم »(١٣) ٠

وفى عملية الترتيب تكون الواجبات التى ينهض بها فرد واحد وظيفة ٠ والوظائف المتشابهة تصبح فئة ومقارنة الفئات تربطها بالدرجة والتشريع أو الأجر المحلى السائد يحدد السعر أو المرتب ٠ ويحدد قانون الترتيب لسنة ١٩٤٩ مرتبات أغلب موظفى الحكومة الفيدرالية ، ولكنها تحدد فى حالات أخرى بقانون مرتبات البريد أو يحددها مجلس أجور محلى ، ولايوجد بين هذه الأنظمة الثلاثة الا قدر قليل من الاتساق ٠ وقد أدت الرغبة فى رفع المرتبات فى السنوات القليلة الماضية الى خلق مستوى درجات جديدة وجداول مرتبات مما أدى الى أن يصبح التمييز بين الدرجات فى كل من معدل الأجر ودرجة المسئولية يميل الى الاختلاط بينما زادت فى نفس الوقت كمية العمل الكتابى اللازم لتطبيق هذا النظام ٠ وعلى ذلك لخصت شعبة البحث فى لجنة هوفر عيوب قانون ١٩٤٩ للترتيب بأنها كثرة الدرجات وضخامة الأعمال الورقية التى تستلزمها فروق صغيرة فى المرتب وقلة المرونة فى تحديد معدلات المرتب وضآلة الفرق بين أعلى وأدنى مستوى للأجر فى نطاق الدرجات ٠

وصعوبة أخرى هى أنه متى تم تحديد خطة الترتيب فانها تفرض وضعا رسميا للوظائف والمرتبات يساعد بدوره على وضع خطة التنظيم الرسمى للهيئات التى تعمل فى اطاره وتربط المدير الأعلى فى نوع من النطاق الضيق قد لايستطيع أن يخلص نفسه منه ٠ ويصبح للخطة بعد أن يقبلها موظفو الهيئة نوع من القداسة حتى انهم يأخذون فى مقاومة أى تبديل مؤقت فى واجباتهم ناظرين الى أوصاف وظائفهم على أنهـــا سلطة قانونية تجعلهم لاينهضون الا بما تضمنته هذه الأوصاف ٠

ومثل هذا الجمود يفقد الادارة الفعالة حيويتها ٠ وقد سمع أحد رجال الأعمال الذين خدموا فى الحكومة الفيدرالية خلال الحرب العالمية الثانية

(١٣) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة ، تقرير شعبة البحث عن الافراد والخدمة المدنية (واشنطون ١٩٥٥) ص ٨١ ٠

يقول : « فى المنشأة التى أعمل فيها قد يقوم رجلين بأداء نفس نوع العمل بالضبط ، ولكن أحدهما ينهض به على نحو أفضـــل من الآخر وقد يدفع للرجل النشيط ٢٠٫٠٠٠ دولار فى العام ويدفع للآخر ١٠٫٠٠٠ دولار والعيب فى نظام الترتيب الذى تتبعه الحكومة هو أنه لايسمح بمثل هذه المرونة الكبيرة » ٠ وقد أجاب على ذلك خبير الأفراد فى الحكومة الفيديرالية بقوله : « انك لاتفهم أسس ترتيب الوظائف » ٠ ولكن لعلنا نتساءل عن الهدف أهو العمل الذى ينجز أم هو سلامة النظام الذى يرتب على أساسه الأفراد الذين ينهضون بالعمل ؟

وهناك مثل توضيحى آخر ظهر عند انشاء هيئة اغاثة فيديرالية جديدة خلال الحرب العالمية الثانية ، فلم يكن معروفا فى أول الأمر الا القليل عن طبيعة ومجال الوظائف الجديدة ، كما اشتملت الخطط الأصلية على قدر كبير من الحدس ، وأنشئت فى أحد أقسام الهيئة وظيفة عليا راتبها السنوى ٦٥٠٠ دولار ووظيفة مرءوسه راتبها ٥٦٠٠ دولار ، ولكن اتضح على الفور أن وظيفتين فى قسم واحد قد أدمجتا وينبغى أن توزعا على قسمين ٠ وعلى ذلك ذهب مساعد رئيس الهيئة الجديدة الى لجنة الخدمة المدنية للحصول على موافقتها على وظيفتين لرئيس قسم كل منهما بمرتب ٦٥٠٠ دولار ، ولكن الطلب رفض وكانت الاجابة : « سوف نعطيك وظيفة أخرى براتب ٥٦٠٠ دولار ، ولكنا لانستطيع الموافقة على وظيفتين راتب كل منهما ٦٥٠٠ دولار ، وكان الموجود أصـــلا واحدة بمرتب ٦٥٠٠ دولار وأخرى بمرتب ٥٦٠٠ دولار » ٠

ولكن المساعد الادارى ألح فى الرجاء دون جدوى موضحا الأثر الذى سوف يحدثه قرار اللجنة على برنامج الهيئة الجديدة جميعه ٠ وأخيرا اقترح عليه أن يقوم رئيس البرنامج الجديد بعرض الحالة مباشرة على رئيس قسم الترتيب فى اللجنة ونفذ هذا ، ولكن طلبه رفض أيضا ، وعلى ذلك تخطى كبار الموظفين الدائمين فى لجنة الخدمة المدنية واتصل بأحـد أعضاء لجنة الخدمة المدنية الثلاثة راجيا ــ كما كان الشأن فى هذه الأيام وكما لايزال يحدث الى درجة ما حتى الآن ــ فأجيب الى طلبه على الفور ٠ ومثل هذا النوع من التخطى من المديرين ليس اجراء مرغوبا ولا مستحبا ، ولكنه فى بعض الأحيان يصبح الطريق الوحيد الذى يؤدى الى انجاز عمل هيئة عامة ٠

ولهذا أوصت لجنة هوڤر الثانية للمساعدة على حل مثل هذه المسائل أن يحدث ادماج فى الدرجات ولاسيما فى المستويات الدنيا من جـــداول

الترتيب • كما ينبغى أن ينشأ فوق هذا الجدول هيئة لكبار الموظفين لها جدول مرتبات خاص يؤسس على الدرجة الشخصية(١٤) •

التقسيم السليم لوظائف الأفراد :

كيف يمكن تقسيم وظائف ادارة الأفراد فى الحـــكومة بين الأجهزة التنفيذية من ناحية وبين لجنة خدمة مدنية مركزية من ناحية أخرى ؟ فقد كان هناك اختلاف شديد فى وجهات النظر حتى سنوات قلائل ماضية بين الصناعة والحكومة فى هذا الشأن ؛ اذ أكدت الصناعة مسئولية الموظفين التنفيذيين ، فى حين أكدت الحكومات التى بها لجنة للخدمة المدنية الوظيفة الاستشارية وتمسكت بمسئولية الموظفين التنفيذيين أمامها(١٥) • ومع ذلك فانه خلال العقدين الماضيين وبخاصة منذ الحرب العالمية الثانية ضاقت شقة الخلاف بعض الشيء نتيجة لتغير الاتجاه فى ادارة الأفراد فى كل من الصناعة والحكومة •

وقد كانت أغلب ادارات شئون الأفراد فى منشآت الأعمال من قبل تختص بصفة عامة بتأمينات الموظفين والرعاية الصحية والسجلات وتشغيل عمال اليومية على اعتبار أن أى وظيفة أخرى بما فى ذلك تعيين الموظفين كان من اختصاص الرؤساء التنفيذيين • ولكن مع نمو نقابات العمال القوية وزيادة التوتر الانسانى الناتج من مواقف العمل الروتينى والبيئة الاجتماعية غير المستقرة أحست الصناعة بالحاجة الى ادارات قوية لشئون الأفراد وعلاقات العمل تهتم بالناحية الانسانية فى التوظيف • بيد أن اهتمام الحكومة فى أول الأمر بالناحية الرقابية فى ادارة الأفراد دعمها باعتبارها وظيفـــة استشارية ، بالاضافة الى أن الزيادة السريعة فى حجم الحكومة عملت بشكل أوسع على فصل رؤساء شئون الأفراد فى لجنة الخدمة المدنية عن الرؤساء التنفيذيين فى الأجهزة التنفيذية • ولكن حدث تحول شديد نحو اللامركزية فى وظيفة شئون الأفراد فى الحكومة الفيديرالية ــ كما لوحظ من قبل نتيجة للصعوبات التى ظهرت خلال الحرب العالمية الثانية وأخذ فى الظهور الآن نمط أقرب الى نمط المنشأة الخاص •

والمبادىء الأساسية التى تحكم التقسيم السليم لوظائف الأفراد ــ كما

---

(١٤) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة • الأفراد والخدمة المدنية (واشنطون ١٩٥٥) ص ٥٦ •

(١٥) جـــورج جراهام « ممارسة شئون الأفراد فى منظمات الأعمال والحكومة » كتيب نشرته لجنة تقصى شئون أفراد الخدمة العامة ــ مشاكل الخدمة العامة الأمريكية (نيويورك ١٩٣٥) ، راجع أيضا مارشال ديموك ــ المنفذ وهو يعمل (نيويورك ١٩٤٥) ص ١٠١ ــ ١٠٣ •

ظهرت فى كتيب لجنة براونلو عن ادارة الأفراد فى الخدمة المدنية — هى مايلى :

ينبغى أن تفوض سلطة التنفيذ فى أمور ادارة الأفراد الى الأجهزة المنفذة بدرجة تتناسب مع المسئولية التى تتحملها فى تنفيذ البرامج المقابلة •

ينبغى أن تكون الوظائف الكبرى التى يضطلع بها جهاز الأفراد المركزى مثل لجنة الخدمة المدنية الفيديرالية (ويمكن أن تضاف اليهـــا الأجهزة المشابهة بالولايات) هى تطوير السياسات الشاملة والمعايير ومســاعدة الأجهزة التنفيذية فى تطبيقهـــا ولا تفرض الرقابة عليها الا عندما تكون المراجعة المركزية والتمسك الشديد بالمعايير أكثر أهمية من السرعة والاقتصاد وفاعلية الأجهزة المنفذة فى تحقيق نتائج البرنامج •

ينبغى أن تكون وظيفة الجهاز المنفذ فى شئون الأفراد هى تحـــديد الوسائل التى تجعل سياسات الأفراد الشاملة والمعايير فعالة ، وأن تنهض بتطبيق مثل هذه السياسات والمعايير على حالات معينة(١٦) •

بعبارة أخرى فان المطلب الأول للنظام السليم فى شئون الأفراد هو التقسيم الصحيح للمسئوليات بين جهاز الأفراد المركزى والبرامج التنفيذية مصحوبا باجراء يؤدى الى الابقاء على هذه المسئوليات منفصلة ولكن متعاونة• وتقع المسئولية الأساسية فى ادارة الأفراد على المدير المنفذ يعاونه قسم الأفراد الخاص بادارته مع قصر اهتمام جهاز الخدمة المدنية المركزى على الحد المطلوب لتطوير سياسة شاملة فى الحكومة أو لتسهيل عمل برامج التنفيذ(١٧) • وعندما أيد رئيس الجمهورية فى سنة ١٩٤٧ أمرا تنفيذيا سابقا يسمح بتعيين مديرى شئون الأفراد فى الوزارات والهيئات التنفيذية الرئيسية فانه أوضح بجلاء ان عليهم — بدلا من أن يعتبروا أنفسهم عملاء للجنة الخدمة المدنية وينتظروا منها التعليمات — أن يعتبروا أنفسهم فى الواقع خداما للوزارات ولايعملون كسفراء للجنة الا عرضا وفى الأمور التى تكون من اختصاصها • وقد أيدت توصيات كل من لجنتى هوفر هـــذه السياسة(١٨) •

---

(١٦) يوجد تلخيص ملائم فى فلويد ريفس — المرجع المذكور •

(١٧) راجع الفصل السادس فيما يتعلق بلجنة الخدمة المدنية كجهاز رقابة عليا •

(١٨) عدد المقـــالات الممتازة التى تدرس عناصر برنامج الافراد التقـدمى تنظر بتفاؤل الى المستقبل راجع بصفة خاصة « هنرى هوبارد » عناصر برنامج شامل لسياسة الافراد =

وبهذه الوسيلة بذلت الجهود فى سد الثغرة بين ادارة الأفراد والأداة التنفيذية فى الحكومة الفيديرالية وسوف يؤدى الادراك الســليم لأهمية مبدأين بسيطين الى تحسينات أخرى . ويحدد وليم پارسون هذين المبدأين على النحو التالى : يجب أن تتحدد المسئولية عن ادارة الأفراد فى الحقيقة وكذلك فى الشكل فى الخط الرئيسى ابتداء من الرئيس التنفيذى الأعلى الى أدنى ، وثانيا يجب أن تؤدى عمليات الأفراد لامركزيا . ويقول پارسون انه عندما يطبق هذان المبدءان معا كما حدث فى وزارة الخزانة مثلا ، فسوف لاتكون النتيجة مقصورة على تفادى الاختناق فى سير العمل وتحسين الروح المعنوية والارتفاع بالفاعلية وتنشيط علاقات أفضــل بين موظفى الخط والمشورة ، بل انها — وعلى غير المنتظر — تخلق نفس نوع الوضع المفيد الشائع فى المنظمات الصغيرة . وبعبارة أخرى فانه بنقل عمليات ادارة الأفراد الى مستوى أصغر الوحدات العاملة تحت مسئولية الرؤساء التنفيذيين يصبح من الممكن أن يتغير الاتجاه فى الأخذ بالتخصص الدقيق الذى ينحو نحو المغالاة فى البيروقراطية فى نطاق وظيفة الأفراد . ويعلق پارسون بأن المغــالاة فى التخصيص « لها أثر مشتت أكثر من الأثر الموحد . وهى تعمل على افساد برنامج شئون الأفراد المنسق القادر على التعامل بفاعلية مع المديرين التنفيذيين وبحث مشكلاتهم » . ويضيف ان المبالغة فى التخصص تخلق نوع الموقف الذى يكون فيه ممثلو ادارة الأفراد « أبعد من أن يستطيعوا الأخذ بالنظرة الواسعة فى وظيفة الأفراد وعلاقتها بمشكلات الادارة . ويغلب ألا يستطيعوا مناقشة وجهة النظر الشاملة فى شئون الأفراد مع المديرين التنفيذيين » لأنهم لم يعتادوها(١٩) . وان أى تشكيل تنظيمى يجعل من الممكن استخدام العموميين بدلا من المتخصصين ويسمح لاحدى المجموعات بأن تؤدى كل خدمات الأفراد لقطاع معين من التنظيم أو لمجموعات حرفية معينة تعتبر خطوة الى الأمام .

= مجلة الموظفين العموميين العدد الأول (يوليه ١٩٤٠) ص ١ — ١٧ ، هربرت ايمرخ « ادارة الأفراد السليمة هى الادارة السليمة » مجلة الموظفين العموميين العدد السادس (يناير ١٩٤١) ص ١ — ٥ ، هـ . اليوت كابلان « معايير ادارة الموظفين العموميين » الحكومة السليمة عدد ٥١ (أبريل — يونيه ١٩٣٤) . ص ٩ — ١٥ ، دافيد ليلينتال « أدوات حديثة لوظيفة جديدة » ادارة الأفراد العدد السابع (ابريل ١٩٤٥) ص ١ — ٥ .

(١٩) بارسون الاقتباس السابق .

مراجع مختـــارة

Carpenter, William S., *The Unfinished Business of Civil Service Reform* (Princeton, N.J., 1952).

Case, Harry L., *Personnel Policy in a Public Agency* (New York, 1955); the TVA experience.

Civil Service Assembly of the United States and Canada, *Digest of State Civil Service Laws* (Chicago, 1940).

—, *Policies and Practices in Public Personnel Administration* (Chicago, 1943).

—, *Readings in Public Personnel Administration* (Chicago, 1942).

Commission of Inquiry on Public Service Personnel, *Better Government Personnel* (New York, 1935). A statesmanlike report by a group of businessmen and public administrators.

—, *Civil Service Abroad* (New York, 1935).

—, *Government by Merit: An Analysis of the Problem of Government Personnel* (New York, 1935).

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Personnel and Civil Service* (Washington, D.C., 1955).

—, *Personnel Management* (Washington, D.C., 1949). An analysis of the most controversial issues in personnel administration.

—, *Task Force Report on Federal Personnel* (Washington, D.C., 1949). Also a thorough analysis of personnel administration.

—, *Task Force Report on Personnel and Civil Service* (Washington, D.C., 1955). The best and most up-to-date reference.

Emmerich, Herbert, and G. Lyle Belsley, "The Federal Career Service-What Next?" *Public Administration Review*, Vol. XIV (Winter, 1954).

Flemming, Arthur S., "The Civil Servant in a Period of Transition," *Public Administration Review*, Vol. XIII (Spring. 1953).

Gladieux, Bernard L., "Civil Service versus Merit," *Public Administration Review*, Vol. XII (Summer, 1952).

Graves, W. Brooke, *Public Administation in a Democratic Society* (New York, 1950). Chaps. 7-14.

Hendrickson, Roy F., *The Personnel Problem of the United States Department of Agriculture* (Chicago, 1939).

Holloway, W. V., *Personnel Administration in the States* (Oklahoma Legislative Council, Oklahoma City, 1948).

Hubbard, Henry, "The Elements of a Comprehensive Personnel Program," *Public Personnel Review*, Vol. I (July, 1940).

International City Managers Association, *Municipal Personnel Administration* (Chicago, 1950). One of the best reference books on public personnel administration.

Perkins, John A., "Staffing Democracy's Top Side," *Public Administration Review*, Vol. XVII (Winter, 1957).

Powell, Norman J., *Personnel Administration in Government* (New York, 1956).

President's Committee on Administrative Management, "Personnel Administration in the Federal Service," by Floyd Reeves and Paul David, in *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937).One of the first studies in the field of public administrationto set forth a comprehensive and systematic program of personnel administration.

Reeves, Floyd, "Civil Service as Usual," *Public Administration Review*, Vol. IV (Autumn 1944).

Stahl, O. Glenn, *Public Personnel Administration* (4th ed., New York, 1956). Chaps. 1-3.

Torpey, William G., *Public Personnel Management* (New York, 1953).

United States Civil Service Commission, *Federal Employment under the Merit System* (Washington, D.C., 1940).

—, *History of the Federal Civil Service*, 1789 *to the Present* (Washington, D.C., 1941).

White, Leonard D., "The Senior Civil Service," *Public Administration Review*, Vo . XV (Autumn, 1955).

Wilbern, York, "Professionalization in the Public Service: Too Little or Too Much?" *Public Administration Review*, Vol. XIV (Winter, 1954).

١٨
مشكلات إدارة الأفراد

تبرز مشكلات معينة فى ادارة الأفراد تكون أكثر اثارة للمتاعب من غيرها ، وهى أساسا مشكلات انسانية لايمكن الاقتصار فى حلها على انتهاج قاعدة مختلفة أو اجراء بديل • فهناك على سبيل المثال مسألة الأمن القومى والولاء والفساد وتضارب المصالح فى العمل العام وهى مصاعب برزت فى السنين الأخيرة • ثم هناك مسألة الحياد السياسى فى الموظفين العموميين وروح التفانى فى العمل بغض النظر عن أهداف الأحزاب السياسية • فالى أى حد يكون الحياد مطلوبا ، وكيف يمكن تدعيمه ؟ وتتمثل صعوبة أخرى فيما يمكن أن يسمى الروح الطائفية بين مجموعات معينة من العاملين تجعلهم يعتبرون صالح الجماعة التى ينتمون اليها ـ ما يسمى بجماعتنا ـ أكثر أهمية من السياسات الأعم الأكثر التصاقا بالصالح العام • وأخيرا هناك مشكلة دور القيادة الادارية فى القمة ، وكيف يمكن تشجيعها والحفاظ عليها واستخدامها فى تنشيط مستوى أداء مرتفع بين جميع الموظفين • وستتناول المناقشة التالية كلا من هذه المشكلات •

ولاء الموظفين والأمن القومى :

أظهر عدد من المباحث فى نهاية الحرب العالمية الثانية أمرا لاشك فيه هو أن بضعة نفر من موظفى الحكومة الفيديرالية ، وبخاصة فى وزارة الخارجية ، يتصرفون بطريقة تجعل ولاءهم لبلادهم محل تساؤل • وقد تعرض رئيس الجمهورية للضغط حتى أصدر فى سنة ١٩٤٧ أمرا تنفيذيا للقيام بحملة مباحث شاملة عن ولاء جميع موظفى الحكومة الفيديرالية • وبدأ العمل فى أكتوبر من ذلك العام بتشكيل مجالس ولاء فى الوزارات والهيئات يرأسها جميعا مجلس مركزى للولاء يتبع لجنة الخدمة المدنية • وفى ظل هذا البرنامج الأول اعتبر الولاء والأمن مسألتين منفصلتين ؛ اذ طبقت قواعد الولاء على جميع موظفى الدولة والحكومة وأدت الى الفصل فى حالة الشك الكافى ، على حين لم تطبق قواعد الأمن الا على الموظفين الذين

يشغلون ما يعرف بالوظائف الحساسة وأدت الى الفصل فى حالات الموظفين الذين يحتمل أن تجعلهم عاداتهم السلوكية خطرا على الأمن القومى ·

وبينما يوجد اتفاق شامل على ضرورة كشف حالات عدم الولاء وخيانة الوطن الا أن عدم العدالة التى وضحت فى حالات الفصل بالجملة لكثير من الموظفين أثار نقدا شديدا وجه الى عمل لجنة مراجعة الولاء (١) · فوضعت اجراءات أكثر قبولا واستمر العمل فى طريقه حتى أوقعت الاتهامات المثيرة التى أثارها السناتور « جوزيف مكارثى » الجهــاز التنفيذى فى الحكومة الفيديرالية فى حالة من الارتباك فيما يتعلق بمسألة الولاء · وتلا ذلك عمليات فصل أخرى عديدة اعتبرت غير عادلة فى نظر الكثيرين وتعرضت اجراءات المراجعة مرة أخرى للهجوم · فأنشأ الكونجرس فى سنة ١٩٥٠ ـ فى محاولة لاصلاح الموقف ـ مجلس مراجعة النشاط الهــدام للبحث فى أمر التنظيمات ذات الميول الشيوعية · وهى مباحث لا تؤثر فى موظفى الحكومة الا بمقدار ما يكون لهم من صلة بمثل هذه الجماعات ·

كما أنشأ رئيس الجمهورية بالاضــافة الى ذلك لجنة للأمن الداخلى والحقوق الفردية برياسة قائد الأسطول « شستر نيمتز » · وكان واجب اللجنة أن تدرس وتقدم توصياتها فى مسائل الاجراءات الخاصة بمباحث الولاء دون أن يكون لها أى دخل بالحالات الفردية · ولكن بعد مضى عشرة شهور من انشاء اللجنة انفضت دورة الكونجرس دون اقرار التشريع اللازم واختفت اللجنة من الوجود دون أن تنعقد مطلقا ·

وقد ألغى الرئيس أيزنهــاور فى سنة ١٩٥٣ برنامج ولاء الموظفين الأسبق · وأنشأ برنامجا جديدا جمع فيه بين قسمى الولاء والأمن ووسع من اختصاصه بحيث شمل جميع موظفى الحكومة · وألغى مجلس مراجعة الولاء بلجنة الخدمة المدنية وحل محله مكتب تقرير الأمن ومسئوليته دراسة الطريقة التى تنفذ بها اجراءات الأمن فى الوزارات والهيئات والاحتفاظ بسجلات عن الأفراد الراغبين فى أن يخدموا كأعضاء فى مجلس الأمن المحلى للاستماع فى أماكن مختلفة من البلاد وتقديم تقارير عن مدى تقدم برنامج الأمن الى مجلس الأمن القومى ·

ومع ذلك فقد انتقد هذا التشكيل المعدل بنفس الشدة التى انتقد بها

---

(١) راجع على سبيل المثال المقال الافتتاحى فى « مجلة السبت الأدبية » عدد ٦ ديسمبر سنة ١٩٤٧ الذى كتبه روبرت هتشنز مدير جامعة شيكاغو حينئذ ·

سابقه بسبب أخطاء الاجراءات التى سببت المصاعب والمظالم للموظفـــين المتهمين(٢) • فقد كانت هناك اتهامات بأن البرنامج قد استخدم لأغراض سياسية كما حدث فى حـــالة فصل أعداد متزايـدة من موظفى الحـكومة الفيدرالية لأسباب تتعلق بالأمن ، بالاضافة الى أن ما أصبح يعرف باسم الماكرثية استمر يحدث درجة من الارتبـــاك ، ومع أن البرنامج كان قويا وارتقت ادارته بمرور الوقت الا أنه عندما درست احدى شعب البحث من لجنة هوڤر الثانية هذا الأمر وجدت أن اجراءات الأمن قد أثارت كثيرا من مسائل المساواة وأضعفت الروح المعنوية بين العاملين فى الحكومة(٣) •

وبالاضافة الى ذلك فان ادارة برنامج الأمن حملت الحكومة أعباء باهظة، فى حين لم تؤد الى نتائج ذات بال اذا وضعنا الحقائق جميعهـــا تحت أنظارنا • من ذلك أن لجنة الخدمة المدنية التى لم تكن الا واحدة من أجهزة عديدة تختص بالأمن كانت تنفق نحو ثلث اعتماداتها « أى أكثر مما تنفقه فى أى غرض آخر » على مباحث الأمن ، كما ذكرت شعبة البحث من لجنة هوڤر • وعلى ذلك فان لجنة الخدمة المدنية اذا أخذنا بأوجه الانفاق فيها تعتبر الى درجة كبيرة « جهاز أمن » وانتهت شعبة البحث الى أن « نظام الأمن الحالى شديد التعقيد يستنفد فى ادارته مبالغ باهظة »(٤) •

كما كان اتحاد المحامين الأمريكيين يدرس أيضا نظام الأمن فى الحكومة الفيدرالية ، وأصدر تقريرا فى سنة ١٩٥٦ يحث على (١) أن يعين رئيس الجمهورية منسقا من البيت الأبيض لبرنامج الأمن القومى جميعـــه • (٢) تغيير المعايير بحيث تؤخذ فى الاعتبار جميع الشواهد سواء كانت تلوث السمعة أو تزكيها • (٣) أن يتعرض الشهود للاختبارات الكاشـــفة مع اجبارهم على الحضور أمام المحكمة اذا تطلب الأمر ذلك « الا اذا كان من المنتظر أن يؤدى الكشف عن شخصية الشاهد الى الاضرار بالأمن القومى » (٤) أن يقصر مجال البرنامج على الأشخاص الذين يشغلون وظائف فى مجالات حساسة أو تتعلق برسم السياسة(٥) •

---

(٢) راجع پاول دافيز « الولاء يحتاج الى أصدقاء أفضل » الجمهورية الجديدة عدد ٤ فبراير ١٩٥٢ (الولاء والحرية الانسانية) مقال افتتاحى فى الجمهورية الجديدة عدد ١٤ أبريل ١٩٥٢ ، ومقـــال « يوچين جريسمان » فى نفس العـــدد « والآن عنـدك تحقيق فى الولاء » •

(٣) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة المدنية (واشنطون ١٩٥٥) ص ١٢١ — ١٢٢ •

(٤) المرجع السابق •

(٥) النيويورك تيمس عدد ١٥ يولية سنة ١٩٥٦ •

وقد أصدرت المحكمة العليا قبل شهر واحد من ظهور تقرير اتحـــاد المحامين الأمريكيين حكما يقضى بأن يقتصر فصل الموظفين لأسباب تتعلق بالأمن على هؤلاء الذين يشغلون وظائف حساسة(٦) • وقالت المحكمة انه توجد مبررات واضحة لاشتراطات الفصل فى برنامج الأمن ، ولكن من الصعب تبرير الفصل فى حالة الموظفين الذين لا « يشغلون وظائف تتيح لهم احداث أثر يذكر يضر بأمن الأمة ، وعندما لا يوجد أى تهديد مباشر بالاضرار بالأمن القومى ، تبدو اجراءات الفصـــل العادية ملائمة تماما ولاتوجد مبررات لسلطات استثنائية » • واستمرت المحكمة فى القول بأنه « نظرا للوصمة التى تلحق الأشخاص الذين يفصلون لأسباب تتعلق بالأمن تبدو الحاجة الى ضمان سلامة الاجراءات أكثر منها فى الحالات الأخرى ، ونحن لانستطيع أن نفترض بسهولة أن الكونجرس قصد الحرمان من هذه الضمانات اذا لم توجد ضرورة ملزمة كما هو الوضع فى حالة الموظفين الذين يعملون فى الأسرار الدفاعية » • وقد أعلن النائب العام ــ استنادا الى هذا القرار ــ قاعدة اعادة الموظفين الذين فصلوا من المراكز غير الحساسة دون أسباب سليمة •

وفى نفس الوقت الذى كان اتحاد المحامين الأمريكيين يقوم بدراساته كانت لجنة من الحزبين شكلها الكونجرس فى سنة ١٩٥٥ تجرى أيضـــا دراسة عن ترتيبات الأمن فى الحكومة الفيديرالية وانتهت هذه اللجنة فى سنة ١٩٥٧ الى اصدار تقرير من ثمانمائة صفحة أوصت فيه بانشاء مكتب أمن مركزى مستقل يتحمل المسئولية عن ادارة قوانين الأمن بطريقة أكثر انتظاما مما جرت عليه الحال من قبل وعن التدقيق فى اجراءات الأمن فى مجالات معينة وعن تأمين حقوق الأفراد فى مواضع معينة سبق أن أهملت فيها هذه الحقوق الى درجة كبيرة • وقدم التشريع اللازم لوضع هذا البرنامج موضع التنفيذ على الفور ، ولكن الكونجرس انفض دون أن يتخـــذ قرارا بشأنه(٧) •

أما عن عدد الموظفين الذين تأثروا باجراءات الأمن (وهى الأعداد التى برزت فى المجال السياسى فى سنة ١٩٥٤) فقد أوضحت سجلات سنة ١٩٥٦ أنه من بين أكثر من ٩٠٠٠ موظف فيديرالى قيل فى وقت ما انهم فصلوا لأسباب تتعلق بالأمن ، وجد أن ٩٠ فى المائة قد تركوا الحكومة عن طريق الاجراءات المعتادة فى الخدمة المدنية دون اللجوء الى تحقيقات الأمن ، وكثيرا

(٦) قضية « كول » ضد « ينج » (٣٥٠ الولايات المتحدة ــ ١٩٠٠ ــ ١٩٥٠) •

(٧) نيويورك تيمس عدد ٢٥ يولية سنة ١٩٥٧ •

ما تم ذلك دون علمهم عن وجود معلومات ضـــــدهم وأنه ــ حتى سبتمبر سنة ١٩٥٥ ــ لم يتهم فعلا الا ١٠١٦ موظفا ، فصل منهم ٣٤٢ موظفا ، وأن من بين ٩٠٠٠ اعتبروا من المخربين ، عين أكثر من نصـــــفهم فى ادارة أيزنهاور(٨) ٠

وقد تكرر نظام متطلبات الولاء والمباحث الذى أنشىء فى المســـتوى الفيدير الى فى مستوى الولاية مع اضـــافة قسم خاص بالولاء فى كثير من الحالات يوقعه كل موظف ٠ وساندت المحاكم هذه القوانين بصفة عامة ٠ كما فرضت كثير من المدن الكبرى تأدية قسم ولاء ، وأنشئت أحيانا مجالس للنظر فى الولاء على هذا المستوى ٠

الفساد وتعارض المصالح فى الوظيفة العامة :

وهناك مشكلة خاصة أخرى فى ادارة الأفراد فى الحكومة هى فســاد موظفى الحكومة ٠ فقد كشف بحث أجراه الكونجرس فى ربيع سنة ١٩٥١ عن قرائن تدل على ذيوع الفساد بين بعض كبار الموظفين فى مؤسسة تمويل اعادة البناء يبدو أنهم خضعوا للتأثير السياسى فى منح سلف كثيرة ٠ وعلى ذلك ألغى الرئيس ترومان مجلس الخمسة فى هذه المؤسسة ، وعين فى مكانه مديرا فردا وكلفه بأن يجرى التطهير ٠

وبعد ذلك بقليل اكتشفت مخالفات فى كثير من المكاتب المحلية التابعة لادارة الايرادات الداخلية فأجرت الادارة تطهيرا شاملا أدى الى فصل أكثر من مائة موظف بسبب تصرفاتهم اللاأخلاقية ٠ وفى أوائل سنة ١٩٥٢ اقترح الرئيس ترومان قانونا لاعادة التنظيم وافق عليه الكونجرس قصـــد به التخلص من ٦٤ من محصلى الايرادات الداخلية الذين يعينون سياسيا ، وأن يعين بدلا منهم ما لايزيد على ٢٥ رئيس منطقة من الموظفين الدائمين ٠ وبالاضافة الى ذلك غير اسم الجهاز الى « مصلحة الايرادات الداخلية » حتى يتأكد هذا التحول ٠

وقد أدت المباحث فى الايرادات الداخلية الى البحث فى وزارة العدل ، حيث وجد أن قسم الضرائب قد تقاعس عن تنفيذ بعض أحكام ضريبية نتيجة حدوث تأثير خارجى ٠ وبدا فى هذا الوقت أنه من المحتمل أن يكون الفساد قد استشرى فى أجزاء أخرى من الجهاز التنفيذى ، لذلك عين محقق خاص ليعمل تحت اشراف النائب العام ٠ ولكن بعد شهور عديدة من الركود ــ لم يبد من الكونجرس خلالها شغف كبير بالتعاون ــ فصـــل كل من النائب

(٨) مقال « أنتونى لويس » فى عدد ٣٠ يولية سنة ١٩٥٦ من النيويورك تيمس ٠

العام والمحقق الخاص ، وأعلن النائب العام الجديد أنه سوف ينهض بالتطهير بنفسه ٠

وهناك موضوع قد يتصل بموضوع الفساد بين الموظفين العموميين ولكنه لا يرتبط به بالضرورة وهو ما يعرف بتعارض المصالح ٠ ولهذه المشكلة تاريخ طويل ، ولها قانون نافذ منذ أكثر من قرن من الزمان ولو أنه غالبا ما يهمل خصوصا فى أوقات الحرب ٠ وتبرز هذه المشكلة غالبا عندما ينتقل رجال الأعمال الى الوظائف التنفيذية الحكومية سواء كموظفين يتناولون مرتبات من الحكومة أو بدون مرتبات ٠ ويرجع الى هذا الوضع ما حدث من حالات كان تعارض المصالح فيها عاملا جوهريا فى السنين الأولى من ادارة ايزنهاور عندما دخل كثير من رجال الأعمال الى خدمة الحكومة مدفوعين بالاحساس بالواجب بقدر اندفاعهم بأى شعور آخر ٠ فقد استقال رجال يشغلون وظائف مثل مستشار ادارة الميزانية ووزير القوات الجوية ومن كبار الموظفين فى هيئة الانتاج القومى ورئيس لجنة التجارة بين الولايات ورئيس لجنة التجارة الفيديرالية ومدير الخدمات العامة ـ اذا اقتصرنا على ذكر عدد من أكثر الأمثلة بروزا ـ لأنهم أحسوا بالتعارض بين واجبهم الرسمى ومصالحهم الخاصة بسبب التقارب الشديد بينها ٠

ولا تقتصر هذه المشكلة على الحكومة الفيديرالية لأنها تظهر بين وقت وآخر على جميع المستويات ٠ فقد استقال على سبيل المثال فى سنة ١٩٥٧ اثنان من أعضاء مجلس مدينة نيويورك تحت التهديد بالفصل عندما ظهر بوضوح أنهما قد استغلا مركزيهما لتحسين مصالحهما الاقتصادية الخاصة٠

والأمر يستعصى على الحل ؛ لأن نية الضرر غير موجودة فى أغلب الأحوال ٠ ويرى « وليام وايت » أنه يبدو أن النظرة العامة الى الموضوع هى هذه : (١) رجال الأعمال يبلغون من الأمانة مبلغ أى جماعة أخرى من المجتمع ، ولكنهم لا يتفوقون عليهم فيها ٠ وكلما طال نجاحهم فى ميدان الأعمال زاد الاحتمال فى أن يخلطوا بين صالحهم والصالح العام ٠ (٢) وقليل من رجال الأعمال فى الحكومة مستعدون (لاجراء تحويل سريع) ، ولكنه من الصعب مع ذلك على رجل الأعمال الذى قضى بهذه الصفة زمنا طويلا ألا يرجح بالسليقة مصالح الأعمال على مصالح العمال مثلا ، و (٣) يستطيع الفرد فى مجال الأعمال أن ينهض بأعمال تعتبر سليمة تماما ولكنه اذا فعلها فى الحكومة فانها تعتبر غير مقبولة قط ، مع أنها لاتخالف القانون اطلاقا(٩) ٠

---

(٩) نيويورك تيمس عدد ٣١ يولية سنة ١٩٥٥ ٠

وبحلول سنة ١٩٥٥ كان مطلوبا من موظفى الحكومة المتفرغين أن يتخلوا عن جميع المصالح المالية الخارجية التى يمكن أن تتعارض مع واجباتهم الرسمية. وقد سمح لمن يعملون دون ما يتناولون أجرا أن يستمروا فى تناول مرتباتهم من وظيفتهم الخاصة خلال اعارتهم للحكومة (وتكون ـ الاعارة بصفة عامة لفترة قصيرة فقط) ، ولكن بشرط أن يقدموا اقرارا كاملا بظروفهم المالية مصحوبا بتفاصيل عن أصحاب الأعمال الذين يخدمونهم والشركات التى يسهمون فيها ، وبالاضافة الى ذلك يحظر عليهم أن يشاركوا فى قرارات رسم السياسة الفعلية . وفوق ذلك فقد حرم رئيس الجمهورية بأمر تنفيذى على الخبراء الخارجيين والمستشارين الذين يعملون على أساس البدل اليومى المشاركة فى قرارات السياسة الفعلية أو أن يكون لهم أى اتصال فى مجال العمل العام مع الشركات التى كانت لهم أى علاقة بها أو مصلحة مالية . كما أمر رئيس الجمهورية أيضا بأنه عند تعيين مثل هؤلاء الرجال فى وظائف الحكومة توضح أسباب اختيارهم بدلا من الموظفين النظاميين وتنشر فى السجل الفيدرالى ، وبذلك تتاح البيانات للصحافة وللجمهور . وأخيرا فانه مطلوب ممن يعين على هذه الصورة أن ينشر فى السجل الفيدرالى اقرارا كاملا عن جميع علاقاته بقطاع الأعمال(١٠) . والواقع أن موضوع الرقابة فى هذا المجال قد سار شوطا بعيدا حتى انه فى نهاية سنة ١٩٥٦ استخلصت احدى حلقات البحث بتوجيه « ستيفن بالى » من جامعة برنستون من دراستهـا لمشكلة تحسين الادارة السياسية فى الحكومة الفيدرالية أنه لا مندوحة عن اعادة النظر فى قواعد تعارض المصالح ووضع قانون للسلوك بدلا منهـا ليرشد كبار الموظفين وصغارهم وليضمن حصول الحكومة الفيدرالية على القدر الكافى من المنفذين السياسيين(١١) .

وقد اتخذت خطوة كبرى فى مشكلة المبادىء الأخلاقية فى الحكومة بتعيين لجنة فرعية من مجلس الشيوخ الأمريكى فى ربيع سنة ١٩٥١ برياســة السناتور « بول دوجلاس » للنظر فى المبادىء الأخلاقية والمعايير السلوكية فى الحكومة القومية . وقال تقرير دوجلاس ان القوى التى تشجع الفساد « تتركز بصفة أساسية فى مجال ضيق وهو المجال الذى تكون فيه الحكومة مثقلة بأعباء التنفيذ » وهذا هو المجال الذى تتكون فيه « مصالح اقتصادية كبيرة وحيث تؤثر قرارات المشرعين والاداريين بشكل مباشر على الاعمال

(١٠) المرجع السابق عدد ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٥٥ .

(١١) لقيت هــذه الجماعة مساندة من مدرسة « وودرو ولسون » للشئون العامة والدولية ونشر تقرير عنها فى عدد ٥ مارس سنة ١٩٥٦ من النيويورك تيمس .

أو الممتلكات أو الدخل لجماعات معينة من الأفراد» وبذلك فان اساءة الاختيار أو استغلال السلطة بالغ الخطورة «حيث توزع الحكومة حقوقا وامتيازات قيمة وتنشىء أشغالا عامة ضخمة وتنفق مبالغ هائلة فى التوريدات والمعدات الحربية وتعقد القروض وتمنح الاعانات وتفرض الضرائب وتراقب مناشط الاحتكارات أو الأعمال الاقتصادية التى يدخل فيها الصالح العام »(١٢) ٠

أما عن المؤاخذة فقد وضعها تقرير دوجلاس على الجهاز التنفيذى وعلى الكونجرس نفسه وعلى الجمهور ٠ وتقول اللجنة الفرعية « انه يبدو من سجلاتنا فى الكونجرس أننا متساهلون الى درجة لامسوغ لها ، فلم يتصرف أى من المجلسين بقوة ويتشدد فى نظامه بالنسبة للمسائل الأخلاقية أو للارتفاع بالمعايير الخلقية ٠ فقد حكم على بعض الأعضاء فى السنين الأخيرة فى جرائم سجنوا بسببها ولكنهم لم يطردوا من المجلس ٠ ولم يكن لأى من المجلسين نشاط بصفة خاصة فى البحث عن السلوك الذى يدعو للشك بين أعضائه وتوقيع العقاب عليهم»(١٣) ٠

ويظهر بوضوح الدرس المستفاد من هذا البحث وهو أنه : لاتوجد جماعة فى المجتمع كما يقول التقرير « تحتل مكانا تشير منه بازدراء الى الآخرين ٠ ولا يستطيع تجار النفوذ أن يعيشوا الا اذا كان رجال الأعمال أو غيرهم راغبين فى حمايتهم ٠ ولا تكون المحسوبية مشكلة ما لم يسع الأفراد الى الحصول على مزايا لا حق لهم فيها من الحكومة » ٠ فالهدايا والضغط غير النظيف والرشاوى ترد من خارج الحكومة ، من الأفراد والمؤسسات ومن الجماعات التى هى جميعا جزء مما نسميه الجمهور ، وترى اللجنة الفرعية أن أخلاق الموظفين يمكن أن تتميز ولكنها « بالتأكيد لا تنفصل » عن أخلاق الجمهور عامة ؛ لأن المعايير الأخلاقية فى الأمة « تكون البيئة الأخلاقية التى بدورها تشكل معيار السلوك للموظف العام» (١٤) وبذلك يتأيد أحد مبادىء التنظيم الذى وضعه ألكسندر ليتون وذكرناه فى فصل سابق ٠

الحياد السياسى :

اذا نظرنا الى الوراء فى فترة تمتد نحو ثمانية عقود من تاريخ الاصلاح فى الخدمة المدنية فان الفرد تعتريه الدهشة من حقيقة أن الحياد السياسى

---

(١٢) النيويورك تيمس عدد ١٨ أكتوبر سنة ١٩٥١ ٠
(١٣) المرجع السابق ٠
(١٤) المرجع السابق ٠

الذى يتضمن التفانى فى العمل لذاته على عكس الولاء للحزب السياسى الذى يتولى السلطة مازال من بين مشكلات ادارة الأفراد التى لم تحل بعد • وقد نما الحافز على « محاربة المحسوبية » أساسا من رغبة سليمة فى الحيلولة دون ترك العمل بالجملة فى الوظيفة العامة عندما يخلف الحزب الحاكم حزب آخر نجح فى انتخابات جديدة • وكانت الرغبة فى منع تعيين الأنصار غير الأكفاء فى مكان الأفراد المؤهلين اعتبارا ثانيا له مبرراته • وهذا القدر واضح ومقنع • ولكن المصلحين ذهبوا الى أبعد من ذلك ينازعون فى أنه ينبغى أن يكون الموظف العام محايدا بمعنى أنه ينبغى له ألا يهتم بالموضوعات والغايات التى تقسم الرأى العام وتفرق بين سياسات الأحزاب السياسية وتحدد برامج الحكومة •

ولكن اذا كان على الموظفين العموميين أن يديروا برامج تعتبر سياسية فى منشئها فكيف يمكن أن يتجنبوا الاهتمام بالسياسة ؟ واذا كان عليهم أن يتفانوا فى تنفيذ نفس هذه البرامج بنجاح فلماذا يتحمل أى من الحزبين مظهر عدم المبالاة بأهدافه ؟ فعدم المبالاة يزيد من الاستهتار وقلة الفاعلية ، ويعتبر الى حدما مسئولا عن الأفواج الكثيفة من القوى العـاملة التى تبدو الحكومة فى حاجة اليها غالبا •

وقد تعرض موضوع الحياد للمناقشات على مدى سنوات عديدة ومازالت النتيجة حتى الآن غير واضحة • فمثلا أدت كثرة السخط عن كل ما يعنيه الحياد السياسى الى أن ينشر « چون فيشر » رئيس تحرير مجلة هارپر مقالا منذ سنوات قليلة عنوانه « لنعد ثانية الى نظام المغانم » ، ويدلل فيشر على ضرورة التوسع فى اتباع قواعد ادارة الأعمال التى ثبت نجاحها فى العمل بالخدمة المدنية : فاذا كان لديك رجل ممتاز فى وظيفة اشرافية فلابد أن تترك له الحرية فى تعيين الأفراد الذين يعملون معه واسناد أنسب الأعمال الى كل منهم وأن يعـــين بدلا منهم عندما يصبح عملهم غير مقبول فليس للسياسة دخل فى هذا(١٥) •

كما أثار « كينيث كول » مناقشة أخرى هامة عن الموضوع فى مقاله « نظام الجدارة مرة أخرى » المنشور فى مجلة العلوم السياسية والذى حفزه لكتابته ما أوصت به لجنة براونلو من أن يتوسع فى نظام الخدمة المدنية ليشمل جميع الموظفين الا قلة من الوظائف العليا التى تنهض برسم السياسة يبقى التعيين فيها للسلطة الادارية • ويقول كول أنه ينبغى لأنصار نظام

(١٥) چون فيشر « لنعد ثانيـــة الى نظام المغـــانم » مجلة هاربر (أكتوبر ١٩٤٥) ص ٣٦٢ — ٣٦٨ •

الجدارة ؛ اما أن يوضحوا لنا كيف يمكن الملاءمة بين التعيينات السياسية والنظام الحزبى الأمريكى ، واما ان يقترحوا أساسا آخر للنظـــام الحزبى ذاته • وفوق ذلك فانه حتى تصبح المسئولية التنفيذية فى الحكومة حقيقة فلابد أن يسمح للمديرين بسلطة التعيين والفصل حسب ما يقدرون الصالح ولا يخضعون فى هذا الا لمراجعة رؤسائهم الرسميين(١٦) •

وقد حاول الكونجرس فى قانونى هاتش سنة ١٩٣٩ ، ١٩٤٠ ــ اللذين أشرنا اليهما من قبل ــ فيما حاول أن يفرق بين الموظفين العموميين الذين لهم مركز سياسى ومن لهم المشاركة فى الحملات السياسية والذين ليست لهم الا صفة الموظف العام ، وعليهم أن يحتفظوا بالحياد • وفى كلتا الحالين يحرم هذان القانونان على الأفراد أن يستخدموا سلطة مراكزهم فى التأثير فى الانتخابات ولكن بالاضافة الى ذلك ليس للموظفين المدنيين غير السياسيين أن يقوموا «بأى دور نشيط فى الادارة السياسية أو فى الحملات السياسية»، ويمتد الحظر كذلك الى موظفى الولايات والحكومات المحلية الذين ينالون جزءا من مرتباتهم من الاعتمادات الفيدرالية •

وتشمل المناشط الممنوعة ــ بناء على رأى لجنة الخدمة المدنية ــ السعى للحصول على وظيفة فى الحكومة الفيدرالية أو فى ولاية الا اذا استقال الموظف من عمله ، وتحريض الآخرين على التقدم للوظائف السياسية ، والقيام بالحملات المؤيدة أو المعارضة لحزب سياسى أو لمرشح ، ونقل الناخبين الى مراكز الانتخابات وتوزيع مواد الدعاية والمشاركة فى المواكب السياسية ، وبيع تذاكر المناسبات السياسية ، والكتابة فى تأييد أو معارضة أى حزب أو مرشحين وطلب أو تسلم أى معونة سياسية • ومع ذلك يستطيع من يعمل فى الحكومة الفيدرالية أن يتقدم مستقبلا لوظيفة محلية ، ولكن فى نحو ٥٠ مجتمعا فحسب يستثنيها القانون جزئيا ، وعليه أن يستقيل من وظيفته الفيدرالية اذا تم انتخابه •

وقد ثبت أنه من الصعب جدا تطبيق قانونى هاتش كليهما حتى ان السناتور هاتش نفسه قد اقترح الغاءهما • والتهرب من اشتراطات القانون تنجح بصفة عامة وما يكتشف من المخالفات هو عادة مخالفات صغيرة • ومن ذلك أن أحد مديرى مؤسسة التأمين على المحصولات الفيدرالية فى احدى الولايات أوقف عن عمله مدة خمسة أشهر ، لأنه تحدث مؤيدا مرشحا معينا فى اجتماع تأمين المحصولات • وفى مثال آخر أوقف ثلاثة عشر من

(١٦) كينيث كول « نظرة الجـــدارة مرة أخرى » مجلة العلوم السياسية والأمريكية (أغسطس ١٩٣٧) ص ٦٩٥ ــ ٦٩٨ •

موظفى الضرائب الفيديراليين مددا تتراوح بين ثلاثة وستة أشهر لمشاركتهم فى حملة بيع تذاكر لحفلة العشاء السنوى للحزب الديموقراطى فى يوم جيفرسون .

ويظن الكثيرون أن قانونى هاتش قد تجاوزا الحدود المعقولة . فالموظفون العموميون يكونون قطاعا كبيرا من المجتمع الانتخـابى ، وهم على دراية بالموضوعات العامة ، وآراؤهم وأصواتهم مطلوبة . ومن ناحية أخرى فانه من غير المقبول أن يستغلوا وظيفتهم العامة فى الحصول على الأصـوات أو المساعدات من المرءوسين . ويبدو أن ولاية نيويورك قد اتخذت حلا أفضل من قانونى هاتش حيث يرخص القانون لجميع الموظفين المدنيين — ماعدا مديرى الشرطة والضباط وأعضاء قوة الشرطة وموظفى الولايات والحكومات المحلية الذين شملهم قانون هاتش الثانى — بالمساهمة فى السياسة . وذكر النائب العام للولاية عندما أصدر هذه القواعد : « انى أعتقد أن الموظف فى الولاية ، أو فى أى تقسيم سياسى فرعى من تقسيماتها ، يمكن أن يكون عضوا فى لجنة سياسية : (١) اذا كان نشاطه فيها فى غير الوقت المخصص لأداء واجباته الوظيفية فى الولاية أو فى أحد تقسيماتها السياسية . (٢) واذا لم يستغل علاقاته الوظيفية مع حكومة الولاية فى نطاق مثل هذه المناشط السياسية(١٧) » .

وكما ظهر من الفصول السابقة فان السياسة ورسم السياسة وجماعات أصحاب المصلحة وجماعات الضغط تصاحب الادارة العامة من أعلى مكاتبها الى أدناها . فاذا كان على الحكومة أن تكسب أشخاصا يتفـانون فى أداء أعمالهم فلابد أن يتوافر لأول وهلة ما يؤيد تعيين ذوى الكفاية من مؤيدى الحزب الحاكم الذين يتوافر لديهم الاهتمام الشخصى بتحقيق الأهداف التى ساندها الناخبون . ولابد أن يسلم المصلح الغيور بأن هناك الموهوبين والمبتذلين من بين مؤيدى الأحزاب السياسية . وبالاضافة الى ذلك كمـا أشار « ألكسندر ليتون » فان المديرين فى كل المستويات كالأفراد فى كل مكان لا يعملون بفاعلية الا اذا كان لهم نظام عقائدى يهديهم ويوحى اليهم وعقيدة سياسية تكون جزءا من مثل هذا النظـام . وتتجه البيروقراطية لافتقادها هذا النوع من الدافع الى عشق الذات والى الاسراف فى مشاعرها على نفسها وعلى مصالح الطائفة التى تنتمى اليها . ويؤدى هذا بالطبع الى خلق مشكلة أخرى . فكيف يمكن اذن أن تحل مسألة الحياد السياسى هذه؟

---

(١٧) النيويورك تيمس عدد ٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ .

هناك دراسات عديدة تقدم المواد الخام التى يستخلص منها الفرد النتائج عن هذا الموضوع الرئيسى فى السياسة العامة .

ويدعى « ج. دونالد كنجسلى » أن ما يمكن أن يسمى النظرة الرهبانية للخدمة المدنية هو فى الواقع نظرة خاطئة ، فلم يكن جهاز الخدمة المدنية البريطانية محايدا أبدا ، وحتى اذا كان كذلك فى وقت ما فانه يتعذر عليه أن يبقى كذلك فى فترة تغير اجتماعى كالتى بدأها حزب العمال البريطانى فى سنة ١٩٤٥ . ويحاج « كنجسلى » بأنه يوجد فى مقابل الحفنة الصغيرة من الموظفين السياسيين فى القمة ٥٥٠٫٠٠٠ من الموظفين المدنيين الذين يشكلون الهيئة الادارية الدائمة ويعكسون مصالح الطبقة المتوسطة وتطلعاتها. ويعمل ثلث هؤلاء الموظفين أساسا فى تنفيذ الخدمات الاجتماعية وفى تطبيق اللوائح الأساسية وأنواع الرقابة على الحياة الاقتصادية . ويرى كنجسلى أن جميع المؤسسات السياسية ـ ويشمل ذلك تشكيل وأفراد الهيئات التنفيذية ـ لاتستطيع الفكاك من معركة التنازع على السلطة ولهذه النظرة الديناميكية الى السياسة كما يلاحظ « آفرى بيرسون » آثار بعيدة على عقيدة حياد الخدمة المدنية(١٨) » .

الروح الطائفية فى الادارة :

«مشكلة الحياد السياسى مشكلة مربكة ، ويمكن أن يقال الكثير تأييدا لاتجاه الموظفين المدنيين الى التفانى فى عملهم بصرف النظر عن ولائهم الحزبى . فمن ناحية ينبغى على الموظفين أن يكونوا موضوعيين فى تفسيرهم للحقائق والموضوعات مثار الجدل عندما تعرض عليهم كما يبدو من الناحية الأخرى أنه اذا لم يكن اهتمام جماعة ما موجها الى غاية فان هذه الجماعة تصبح منطوية ومغلقة على نفسها وتصبح رفاهيتها الخاصة شغلها الأساسى. وهذا دليل على الروح الطائفية التى قد تكون واحدة من أسوأ سمات البيروقراطية . وقد سلط الضوء على هذه الحقيقة الأساسية بما ذكر من أن « البيروقراطية تبالغ فى تقدير أهمية المحافظة على النظام الرسمى الذى تكون مسئولة عن حمايته ، فى حين أن العضو الفرد فى البيروقراطية يعظم من دور وظيفته فى نطاقها ويغار من أى اعتداء عليها من الموظفين

(١٨) ج . دونالد كنجسلى ـ البيروقراطية الممثلة : تفسير للخدمة المدنية البريطانية (انتيوك ١٩٤٤) علق عليه « آفرى ليبرسون » فى مجلة الادارة العامة العدد الأول (ربيع ٤٥) ص ١٦٨ ـ ١٧٢ راجع أيضا « ليون ابشتين » التعقيم السياسى للموظفين المدنيين : « الولايات المتحدة وبريطانيا العظمى » مجلة الادارة العامة العدد الخامس (خريف ١٦٥٠) ص ٢٨١ ـ ٢٩٠ .

الآخرين(١٩) » وكما لوحظ من قبل فان جمود ترتيب الوظائف فى الحكومة الفيديرالية يغذى هذا الاتجاه بتزويده بسند قانونى بشكل لم يكن مقصودا عندما أدخل هذا النظام ٠

وإذا ماوقع البيروقراطى تحت تأثير الروح الطائفية أصبح محك كل قرار يتخذه هو التساؤل هل هو فى صالح الجماعة ؟ ويقصد بكلمة الجماعة هنا جماعته أو الخبراء من الجهاز التنفيذى الذى ينتمى اليه شخصيا ٠ ولنؤكد الآن أن مثل هذا السلوك له مزايا : فانه يجعل الموظفين العموميين يعنون بالمبادىء والأخلاق ويشعرون بالولاء لعملهم وقد يكون هذا فى الواقع هدفا بديلا للهدف السياسى ٠ ولكن العيوب فى هذا هى أنه عندما ينطوى الأفراد على أنفسهم فانهم لا يقدرون حاجتهم الى العلاقات الانسانية الطيبة٠ وغالبا ما يعارضون الأهداف الاجتماعية الكبرى اذا لم تتطابق هـــذه مع أهدافهم الطائفية الخاصة ويضخم اتجاههم الى درجة كبيرة مشكلة القيادة التنفيذية التى لابد أن تستند الى تأييد الطائفية لتحقيق فاعلية البرنامج ٠ والمشكلة مشتركة فى هذه الناحية الأخيرة على وجـــه خاص بين كل من المؤسسات الكبيرة والحكومة(٢٠) ٠ ومشكلة ادارة الأفراد هى فى محاولة توسيع أفق الموظفين بالتدريب وبالتكليف بالمهمات وبالتنقل فى الأعمال ٠ وينتظر أن تؤدى زيادة الاهتمام بمثل هذه الوسائل الى الاحتفاظ بحيوية البرامج العامة ٠

وأغلب الأفراد قادرون على التمسك بعدد من أنواع الولاء المختلفة يهتم بها الادارى وهى الولاء لأنفسهم ولنقابة العمل ولجماعة الادارة أو المهنة ولجماعة العمل الخاصة التى يرتبطون بها وكذلك لأهـــداف البرنامج ٠ وتدخل أنواع أخرى فى هذا المركب هى الولاء للأسرة والكنيســـة والفئة والجنس والأمة الى الولاء للانسانية جمعاء ٠ ومشكلة المنفذ هى محاولة جمع هذا الولاء المتعدد فى اتساق بحيث يتحول نشاط جماعته الى جهد ظاهر فعال ٠ وبهذه الكيفية فانه يمكن التغلب جزئيا على ولاء الطـــائفة الضيق لذاتها ٠

---

(١٩) س ٠ م ٠ ماك آيفر نسيج الحـــكومة (نيويورك ٤٧) ص ٣٢٠ – ٣٢١ ، وعن البيروقراطية انظر كارل مانهايم « الانسان والمجتمع فى عصر اعادة البناء » (نيويورك ١٩٤٠) ، باسم روبرت مرتون « التشكيل البيروقراطى والشخصية » ــ القوى الاجتماعيـــة عـــدد ١٨ (مايو ١٩٤٠) ص ٥٦٠ – ٥٦٨ ، مارشال ديموك « البيروقراطية تختبر نفسها » مجلة الادارة العامة الجزء الرابع (صيف ١٩٤٤) ص ١٩٧ – ٢٠٧ ٠

(٢٠) مارشال ديموك ، هوارد هايد « البيروقراطية والوصاية فى المؤسسات الكبيرة » (اللجنة الاقتصادية القومية المؤقتة كتيب رقم ١١ واشنطون ١٩٤٠) ٠

القيـــادة فى القمـــة :

تؤدى بنا مشكلات الحياد السياسى والولاء للطائفة مباشرة الى مسألة نوع القيادة التى تتوافر فى قمة التشكيل الحكومى ، لأنه عن طريق هؤلاء الاداريين الذين يعينون لأسباب سياسية أحيانا يوجه أغلب موظفى الحكومة ويحتفظ بحيوية البرامج العامة . وتتهم الحكومة الفيديرالية غالبا بالاسراف فى استخدام القوى العاملة ، وفى الحالات التى تبنى فيها هذه الاتهامات على الحقائق وليس على التحيز يرجع السبب الى افتقاد القيادة القادرة على تحويل الطاقة الكامنة الى انجاز . وقد أكدت لجنة هوفر الأولى أهمية عامل القيادة (٢١) وذهبت اللجنة الثانية الى أدق من ذلك بأن قدمت توصيات واضحة لتدعيم القيادة فى المستويات العليا من الحكومة الاتحادية(٢٢) .

والحقيقة أن عدد موظفى رسم السياسة فى الحكومة الفيديرالية صغير الى درجة مذهلة وهو فى الواقع أصغر كثيرا مما ينبغى(٢٣) . وقد وجدت احدى شعب البحث من لجنة هوفر الثانية أن كبار الموظفين فى الحكومة الفيديرالية من رؤساء الأجهزة أو وكلائهم أو مساعديهم يبلغ عددهم ٣١٣ . ويفترض فى موظفى رسم السياسة هؤلاء أنهم بمساعدة الموظفين الدائمين يديرون نشـــاط جيش يبلغ تعداده نحو مليونين ونصـــف مليون من الرجال والنساء يستخدمون فى شتى أنحاء البلاد وفى كثير من البـــلاد الأجنبية . ولنتذكر أيضا أنه مادام من المفروض أن كبار الموظفين المدنيين فى المستوى الأدنى من مستوى موظفى رسم السياسة المعينين يلتزمون الحياد السياسى فلا ينتظر منهم الكثير من المبادأة فى أمور السياسة العامة ، وهم كالجنود المتمازين ينتظرون الاشارة من رؤسائهم . ولنتذكر بالاضافة الى ذلك أن أغلب الرؤساء من موظفى رسم السياسة يستبدلون اذا ما تغير حظ الأحزاب فى الحكم ، وأنه حتى اذا استمر أحد الأحزاب فى الحكم لفترتين فانه تحدث تغيرات كثيرة فى هذه الوظائف .

---

(٢١) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة ـ تقرير شعبة البحث عن ادارة الوزارات (واشنطون ١٩٤٩) .

(٢٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة ـ تقرير اللجنة عن الأفراد والخدمة المدنية (واشنطون ١٩٥٥) وكذلك تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة المدنية .

(٢٣) يستخدم مصطلح « موظفو رسم السياســـة » هنا ليدل على مجموعة بالذات من الموظفين العموميين الذين يشغلون الوظائف بالتعيين وهم فئة متميزة ولكنها جزء من جماعة أكبر كثيرا تسهم فى كل الحكومات فى تشكيل السياسة . وهذه الجماعة الأكبر فى كل من الادارة العامة والادارة الخاصة على السواء تشمل كل فروق التنظيم فى الواقع .

وعلى ذلك فهناك مشكلتان ملحتان فى شئون الأفراد تتطلبـــان الحل : الأولى هى كيف تحول السياسة الى مستقبل وظيفى أكثر جاذبية بحيث تقبل عليها أعداد متزايدة من الأفراد المؤهلين ليعملوا كرؤساء للهيئات أو المصالح ووكلاء للوزارات ومساعدين للوزراء وغير ذلك من وظائف رسم السياسة ، والثانية هى كيف تجعل الوظائف العليا فى سلك الخـــدمة التنفيذية فى المستوى التالى للرؤساء المعينين على درجة كافية من الاغراء لتجتذب الرجال والنساء القادرين على توفير القيادة السياسية والمبـــادأة التنفيذية ٠

وقد وضعت شعبة البحث من لجنة هوفر الثانية فى صياغتها لتوصياتها لتدعيم الادارة العليا فى كل من مستوى السياسة والخدمة المدنية خطـــا فاصلا بين المنفذين السياسيين والمنفذين الدائمين وحصرت تحت كل قسم الوظائف التى تدخل فيه ، وعلى ذلك ينبغى أن يضم المنفذون السياسيون :

رؤساء ووكلاء المصالح والهيئات ٠

مساعدى رؤساء الهيئات (ماعدا المساعدين الاداريين للوزراء) ٠

المدعى أو المستشار العام للوزارة ٠

رؤساء المكاتب الاستشارية التى تختص بالسياسية فى الوزارات ٠

رؤساء مكاتب الاستعلامات فى الوزارات ٠

المعاونين السياسيين ومساعدى المنفذين السياسيين ٠

وبلغ عدد الموظفين الفيدراليين من هذه الفئات فى الهيئات الفيدرالية فى سنة ١٩٥٤ نحو ٧٥٥ ٠ واستمرت شعبة البحث تقول ان الوظائف فى مجموعة الادارى المستديم ينبغى أن تشمل :

المساعدين الاداريين للوزراء والوظائف المعادلة ٠

رؤساء وأعضاء المكاتب الاستشارية فى الوزارات المختصين بالمسائل العضوية ٠

وكلاء الرؤساء والأعضاء الآخرين فى المكاتب الاستشارية بالوزارات المسئولين عن السياسة المادية ٠

رؤساء الادارات الخطية (أو التنفيذية) ٠

مساعدى رؤساء الادارات ورؤساء الأقسام وغيرهم من المستويات الأدنى٠

رؤساء المكاتب الميدانية فى الأقاليم أو المناطق ٠

المعاونين المهنيين المستديمين والمساعدين ٠

وقد قدر عدد أفراد هذه المجموعة فى الحكومات الفيدرالية بأكملها فى سنة ١٩٥٤ بنحو ٤٠٠٠(٢٤) .

واستنادا الى هذا التحليل أوصت لجنة هوفر نفسها بأن يعين رئيس الجمهورية بالتحديد الوظائف فى الفئة السياسية تحت أربعة جداول منفصلة ووفقا لتجمعات اقترحتها اللجنة بحيث يجب على الكونجرس بعد ذلك أن يزيد مرتبات الوظائف العليا فى كل من الفئة السياسية والمستديمة وأن ينشىء هيئة لكبار الموظفين المدنيين تتكون من أفراد السلك الادارى الذين يختارون من جميع أجزاء الخدمة المدنية العادية ومن جميع الوزارات والهيئات « ويستند ذلك كلية الى الدراية الواضحة » . والمأمول أن يرشح هؤلاء الأفراد رؤساء المصالح والهيئات ويعينهم مجلس لكبار موظفى الخدمة المدنية بموافقة رئيس الجمهورية فى وظائف اعتمدها وينبغى أن يعين هؤلاء بحيث تكون لهم المكانة والمرتبة والراتب باعتبارهم أفرادا كما ينبغى أن تتوافر المرونة فى تعيينهم فى عدد من الوظائف المعتمدة التى تتطلب الموهبة الادارية العليا .

وذكرت لجنة هوفر أن الهدف الأساسى لهذه التوصية هو أن يتوافر دائما وتحت الطلب فى الحكومة مجموعة معروفة من الاداريين ذوى المؤهلات العالية وضحت مقدرتهم واستقامتهم وأمانتهم بشكل ظاهر ومن القادرين على تسهيل اضطلاع المنفذين غير المستديمين بمسئولياتهم والذين يضيفون الى العمليات الحكومية البساطة والفاعلية والاقتصاد . وهدف ثانوى ولكنه يتصل بهذا هو جعل الخدمة المدنية أكثر جاذبية كمستقبل فى نظر الرجال والنساء القادرين »(٢٥) .

وقد ثبت أنه يمكن أن تتيح كل من وظائف التعيين العليا ووظائف الخدمة المدنية العليا مستقبلا مرموقا للأفراد الأكفاء بما أحرزه البريطانيون من نجاح فى المجالين . والواقع أنه حدث بعض النجاح فى البلاد كما تدل عليه الدراسة التى أجراها ماكماهون وميليت عن « الاداريين الفيدراليين »(٢٦) . ومن واقع الحال أنه فى السنين القليلة الأخيرة عين نفر من الموظفين المدنيين الدائمين فى وظائف عليا لرسم السياسة فى الحكومة الفيدرالية . ومع أن مرتبات هذه الوظائف قد رفعت أيضا الا أن معدلها مازال أقل من

(٢٤) تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة المدنية ص ١٥ — ١٦ .
(٢٥) الأفراد والخدمة المدنية ص ٣٨ — ٣٩ .
(٢٦) آرثر ماكماهون ، جون ميليت الاداريون الفيدراليون (نيويورك ١٩٣٩) .

المعتاد فى الصناعة للوظائف التى تعادلها فى مسئوليتها . ومن البديهى أن الرضا الشخصى الذى تتيحه خدمة الأمة عن طريق الوظيفة العامة سوف يساعد دائما على تعويض الانخفاض فى العائد المادى ولكن مما لاشك فيه أن زيادة المرتبات مضافا اليها ماتضفيه هيئة كبار الموظفين المقترحة من مكانة ينتظر أن يجتذب بلاشك أعدادا أوفر من القادرين الذين لا يستطيعون اليوم أن يتركوا وظيفة القطاع الخاص ذات المرتب الأعلى .

مراجع مختـــارة

American Academy of Political and Sociai Science, *The Annals*, "Bureaucracy and Democratic Government," Vol. CXCII (March, 1954).

Appleby, Paul H., *Morality and Administration in Democratic Government* (Baton Rouge, La., 1952).

Belsley, G. Lyle, *Federal Personnel Management in Transition* (Chicago, 1953).

Bountecou, Eleanor, *The Federal Loyalty-Security Program* (Ithaca, N.Y., 1953).

Cole, Kenneth C., "The 'Merit System' Again," *American Political Science Review*, Vol. XXXI (August, 1937).

Commission of Inquiry on Public Service Personnel, *Problems of the American Public Service* (New York, 1935).

Commission on Organization of the Federal Branch of the Government, *Personnel and Civil Service* (Washington, D.C., 1955).

—, *Task Force Report on Personnel and Civil Service* (Washington, D.C., 1955).

Corson, John J., *Executives for the Federal Service* (New York, 1952).

David, Paul T., and Ross Pollock, *Executives for Government* (Washington, D.C., 1957). A report of The Brookings Institution on central issues of Personnel administration.

Douglas, Paul H., *Ethics in Government* (Cambridge, Mass., 1952).

Fischer, John, "Let's Go Back to the Spoils System," *Harper's Magazine*, Vol. XCI (October, 1945).

Gellhorn, Walter, *Security, Loyalty, and Science* (Ithaca, N.Y., 1950).

Kaplan, H. Eliot, "Political Neutrality of the Civil Service," *Public Personnel Review*, Vol. I (April, 1940).

Kemmerer, Gladys, *Impact of War on Federal Personnel Administration* (Lexington, Ky., 1951).

Mandell, Milton, "Personnel Standards," in Fritz Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration* (New York, 1946).

Meriam, Lewis, *Public Personnel Problems from the Standpoint of the Operating Officer* (Washington D.C., 1938).

Millett, John D., *Management in the Public Service* (New York, 1954), Chaps. 12, 13.

Nigro, Felix (ed.), *Public Administration: Readings and Documents* (New York, 1951), Chap. 4.

United States Civil Service Commission, *Better Use of Personnel* (Washington, D.C., 1944).

—, *Evaluating Personnel Management* (Washington, D.C., 1945).

Waldo, Dwight, *Ideas and Issues in Public Administration* (New York, 1953). Pt. III, "Personnel."

White, Leonard D., "The Senior Civil Service," *Public Administration Review*, Vol. XV (Autumn, 1955).

١٩
التــــدريب والتطويــــر

وظيفــة التدريب عنصر أساسى فى ادارة الأفراد بمفهومهــا الواسع ، ويشارك فى تحمل المسئولية عنها كل من ادارة الأفراد والمدير التنفيذى • والأنماط الأساسية للتدريب تشمل التدريب قبل دخول الخدمة وبعــد دخولها والتدريب فى أثناء العمل والتدريب بعيدا عن العمل وبرامج التوجيه للموظفين الجدد وتدريب المنفذين فى مستويات الادارة العليا . ونركز فى هذا الفصل على التدريب بعد دخول الخدمة . ومن الموضوعات المتصلة التى يناقشها هذا الفصل كذلك نظم اقتراحات الموظفين التى يشاركون عن طريقها فى الادارة وتقدير الأداء التى تنبىء الموظفين عن مــــدى تقدمهم والنصح للموظفين حيث تقدم لهم المشورة فى مختلف المشكلات التى تنشأ عن علاقات العمل ، وأخيرا علاقة المرءوس بالرئيس التى تركز على وسيلة جدية هامة تسمى الادارة الجماعية ويقصد منها تنمية القيادة بين صغار المنفذين . ويدخل موضوع العــلاقات الانسانية بالضرورة فى كل عناصر التدريب .

وظيفة التعليم فى الادارة :

وجد أحد مؤلفى هذا الكتاب خلال دراسته لبعض المؤسسات الصناعية الكبرى فى البلاد (١) أن كبار المنفذين يستندون فى تقدير كل منهم للآخر الى درجة النجاح فى تطوير المرءوسين فبعض المنفذين يحققون شهرة فذة بسبب مقدرتهم على الارتفاع بمرءوسيهم ليسيروا معهم ، ويبدو الآخرون عاجزين عن ذلك . وعلى سبيل المثال يقال ان كبار المنفذين فى احدى المؤسسات قد وصلوا الى المراكز التى يشغلونها بفضل نائب رئيس سابق للعمليات كانت له مقــدرة طبيعيــة على تطوير الرجال ونجد فى نفس المؤسسة أمثلة عن رجال خفضت مراتبهم لما بدا من تركيز اهتمامهم الأساسى

---

(١) مارشال ديموك ، هواردهايد ــ البيروقراطية والوصاية فى المؤسسات الكبيرة (اللجنة الاقتصادية القومية المؤقتة ــ كتيب رقم ١١ واشنطون ١٩٤٠) •

على مستقبلهم الوظيفى وعدم بذل اى جهد فى تشجيع مرءوسيهم . وسوف يظل النوع الأول مذكورا بسبب مساهمته فى قوة المؤسسة المستمرة : فى حين لا يلقى النوع الآخر قبولا اذ أنه على فرض أن مثل هـــذا الرجل قد تميز بانجازاته الا أن شخصيته قد تركزت على ذاتها ، كما أنه عاق مرءوسيه عن التقدم بدلا من معاونتهم واظهار أحسن ما فيهم من مواهب .

ومن المعتاد أن يأخذ رجال الأعمال بهذا التمييز . فمثلا يقدم مؤلفو كتاب العمل التنفيذى نتائج مثل هذه : يهتم المتميزون من المنفذين اهتماما كبيرا بالطريقة التى يتمكن بها مســـاعدوهم من زيادة تمكنهم من عملهم باستمرار . ورغم ذلك فان الكثير من الاداريين لا يستطيعون ادراك مدى تأثير عاداتهم فى العمـــل على الحـــد من قدرة مرءوسيهم على النمو . ولن يستطيع المنفذ الذى يفصل العاملين بدلا من تطويرهم أن ينجح فى تطوير ادارة تعاونه فقد أصبحت القدرة على التعامل مع البشر فى أغلب المراكز أكثر ضرورة من المقدرة الفنيـــة . وهؤلاء الذين يطورون صغار الموظفين التابعين لهم يزيدون من الأداء الكلى فى أجزتهم بصورة لايمكن الوصـــول اليها دون مساهمتهم ، واخيرا « فان القـــائد الادارى يعمل على التكامل بين حاجات المؤسسة ومتطلبات الفرد الى النمو والتطور الشخصى بطريقة أكثر واقعية عما يفترض عادة » (٢) .

وقد قدم « ملتون هول » وهو أحـــد الثقات فى تدريب المشرفين فى الحكومة تقريرا عن نتيجة استفتاء بين المديرين أجرى منذ سنوات عديدة . فقال ان هناك احساسا بأن موظف الحكومة المعتاد لا ينجز أكثر من نصف ما يستطيع انجازه . ثم أضاف « هول » الى ذلك ما قرره « كارى » عن جميع الوظائف من أن من المحتمل «أن الموظف المعتاد لايقدم أكثر من ثلثى... طاقته الكاملة من التعاون والمقدرة الى صاحب العمل » (٣) . وحتى اذا ادخلنا فى اعتبارنا حدود الخطأ فى هذه التقديرات تظل الحقيقة قائمة من أنه يبدو أن معظم الموظفين يعملون فى مستوى أدنى من طاقاتهم . وهـــذا يشير الى أن التوصل الى حل لهذه المشكلة قد يرتفع كثيرا بفاعلية الادارة التنفيذية الداخلية .

---

(٢) ليرنت واولرخ وبوز : كتاب العمل التنفيذى (بوسطون ٥١) صفحات ٩٢ و ٩٤ و ٢٠٠ و ٢٠١ و ٢١١ .

(٣) ميلتون هول « الاشراف على الافراد ــ سد الثغرة بين التفكير والتنفيذ » الادارة المتقدمة العـــدد ١٢ (سبتمبر ١٩٤٧) ١٢٩ ــ ١٣٥ ومقـــال كتبه كارى عن « الاشراف التشاورى والادارة » الأفراد عدد ١٨ (مارس ١٩٤٢) ص ٢٨٦ ــ ٢٩٥ .

ولكن ماهو الحل ؟ يرى « هول » أن الصعوبة لا ترجع الى أى قصـــور فى النظرة السيكولوجية أو مبادىء الادارة . فاننا نعرف ما يجب أن يعمل تماما ، ولكننا لا نقوم به . وقال ان هناك فارقا وهو فى الغالب فارق كبير – بين ما يوافق المشرفون على أنه وسيلة فعـــالة فى معاملة الموظفين وبين الطريقة التى يعاملونهم بها فعلا . وقد قـدم « هول » ثلاث عشرة نقطة يعتبرها أساسا لأى نظام سليم فى العلاقات بين الموظفين والادارة ، ورأى أنه ربما تكون هناك نقط أخرى . وهذه النقط الثلاث عشرة هى : تشاور مع الموظفين قبل اتخاذ قرارات تؤثر فيهم أثناء عملهم حتى تضمن مساعدتهم فى حل مشكلاتك التنفيذية ، وأخطر موظفيك مقدما بالتغيرات التى تؤثر فيهم ووضح أسبابها ، وتأكد أنهم يفهمون الحـكمة فيما يقومون به من عمل ، وعرف كل واحد منهم بمركزه ، وأظهر رغبتك فى مساعدة كل منهم على النجاح فى عمله ، وأعطه التقدير الذى يستحقه ، وتأكد من أن مطالبك معقولة ولو أنها فى مستوى مرتفع ، اسـتفد أحسن استفادة من قدرات كل موظف ، وأزل العواقب من طريق الانجاز السريع للعمل ، وتجنب ظهور أى تحيز أو محاباة للموظفين ، وقدم اهتمامات موظفيك الى رئيسك ، وكن مقدرا ومعاونا عند معالجة مشـــكلات موظفيك ، وأخيرا اخلق جوا تشيع فيه الصداقة والتقدير [٤] .

ثم يشير هول الى ما عرف بدراسات هوثورن فى شركة ويسترن الكتريك التى أظهرت من بين مســـــائل أخرى « أن لطريقة الاشراف على الافراد أو ادارتهم أثرا كبيرا فى انتــــاجهم أكثر من أثر ظروف العمل أو طول يوم العمل أو حتى مستوى الأجر » [٥] . وبعبارة أخرى فالناس يتأثرون بالاهتمام أكثر من أثرهم بالعوامل الطبيعية أو المؤثرات المادية الأخرى .

كما أنه توجد قائمة مشابهة عن « الأفكار العملية فى الادارة الناجحة جمعت من تجارب كثير من قادة الأعمال الناجحين » قدمتها ادارة الأعمال الصغيرة لمعاونة رؤساء منشآت الأعمال الصغيرة للقيام بعمل أفضـــــل « فى تكوين مجموعة موظفين تتصف باليقظة والفاعلية وتحمل المسئولية » . وتشمل القائمة بعض النقط التى ذكرها هول ولكنها تضيف أخرى هى : اهتم بالمهارة أكثر من القواعد فى منظمتك ، وضع معيارا مرتفعا للأداء واتخذ من نفسك مثلا لتحقيقه ، واعرف مرءوسيك وحاول أن تعرف ما يهتم به

(٤) « هول » المرجع المذكور ص ١٢١ .
(٥) المرجع السابق ص ١٢٩ .

كل منهم ، وحاول الاستماع باهتمام وموضوعية ، وكن منصفا ومنطقيا ، وحدد الأهداف لمرءوسيك وبين لهم طريق السير فى تحقيقها ، وقدم توجيهاتك فى شكل اقتراحات أو طلبات ، وفوض المسئولية عن التفصيلات الى المرءوسين ، وبين لموظفيك أنك تثق بهم وانك تتوقع منهم أن يبذلوا قصارى جهدهم ، وأحط مرءوسيك علما بسير الأمور ، اطلع مساعديك على خططك فى مرحلة مبكرة ، واطلب من مرءوسيك المشورة والعون ، واستمع باحترام الى آراء مرءوسيك ، وأعط لهم فرصة المشاركة فى اتخاذ القرارات . وأخطر كل من قدم فكرة بالاجراء التى اتخذ حيالها ومسوغاته ، وحاول أن تتيح للأفراد فرصة تنفيذ أفكارهم ، وأوجد فى المرءوسين الاحساس بقيمة عملهم ، وأحط موظفيك علما بمكانتهم ، وقدم النقد أو التوبيخ على انفراد واجعل نقدك بناء ، وقدم المديح علنا وارجع الفضل الى العاملين ٠ وأخيرا تقبل « الجهد » المعتدل بالارتياح (٦) ٠

وقد تعرضت مثل هذه الافتراضات التى يستند اليها التدريب الاشرافى الى اختبار شامل لأول مرة خلال الحرب العالمية الثانية من لجنة القوى العاملة الحربية عندما نفذت آلاف من المصانع والمكاتب فى البلاد برامج تدريبية قصيرة للمشرفين واشترك أكثر من مليون مشرف فى واحد أو أكثر من هذه البرامج . وحدد برنامج التدريب فى مجال الصناعة عوامل الاشراف من بين أشياء أخرى وطور وسائل عملية لتعليمها . ومن المهم أن نلاحظ أن جميع المهارات الأساسية الثلاث اللازمة للمشرف والتى تركزت عليها برامج التدريب فى مجال الصناعة ترتبط بوظيفة التدريب . وهى حسب ترتيب أهميتها القدرة على تلقين العامل طريقة أداء عمله وابتكار وسائل لتحسين طريقة تنفيذ العمل والتعامل مباشرة مع العاملين فى علاقات مواجهة (٧) ٠

وقد كانت نتائج التدريب فى مجال الصناعة مثيرة ، اذ قرر اثنان من كل ثلاثة مصانع استفادت من هذا النوع من التدريب أن الانتاج تزايد فيها ما بين ٢٥ ــ ٥٠٠ فى المائة ٠ فاذا كان مثل هذا النظام الذى أدى الى نتائج بمثل هذا النجاح فى الصناعة مؤسسا على مبادىء عامة سليمة فانه لابد

---

(٦) ادارة الأعمال الصغيرة ــ مساعدة الادارة للأعمال الصغيرة ــ الكتاب السنوى رقم ١ ــ تحرير ادوارد أنتونى (واشنطون ١٩٥٥) ص ٤٢ ــ ٤٦ ٠

(٧) لجنة القوى العاملة الحربية ــ ادارة التدريب ــ قسم التدريب فى مجال الصناعة ــ تقرير التدريب فى مجال الصناعة ١٩٤٠ ــ ١٩٤٥ (واشنطون ١٩٤٥) ٠

أن يثمر كثيرا فى الحكومة كذلك . وهو على الأقل برنامج تدريب يظهر للعمال اهتمام الادارة بهم كما يقوى التفاهم بين العاملين والمشرفين عندما ينهض الأخيرون كما يحدث عادة بدور المعلم فى التدريب .

وقد أدركت لجنة الخدمة المدنية نجاح برامج التدريب فى مجـــال الصناعة فحاولت أن تعد برنامجا مشـــابها يعالج مشكلات الاشراف فى الحكومة الفيديرالية (٨) . وينهض قسم تخطيط البرامج فى لجنة الخدمة المدنية بدور قيادى فى ادخال البرامج الجـــديدة الى الأجهزة التنفيذية ، ويهتم الى جانب موضـــوعات أخرى بتطوير الموظفين الدائمين وتطوير المنفذين وتطوير المشرفين . وترشد لجنـــة الخـــدمة الأجهزة التنفيذية الى كيفية القيام ببرامجها الخاصة فى التدريب الاشرافى استنادا الى طرق مقررة تشجع على استخدامها بصورة مستمرة . ولم تكن نتائج البرنامج لسوء الحظ منتظمة نظرا لاختلاف الموقف فى الحـكومة عنه بعض الشىء فى الصناعة . وتقول شعبة البحث من لجنة هوفر ان الحاجة الى الارتفاع بالادارة ليست مقصورة على المستويات العليا فى الحكومة فحسب ، ولكنها مطلوبة كذلك فى المستويين الأوسط والأدنى . والحقيقة « أنه ربما كان الاتفاق عاما على هذه النقطة أكثر منـــه على أى ناحية أخرى من نواحى ادارة الأفراد فى الحكومة الفيديرالية اليوم » (٩) .

والصعوبات الأساسية هى أن نظام الخدمة المدنية « هو أساسا نظام توريد موظفين بالجملة يبوب الوظائف بدقـــة عن طريق اجراءات الترتيب ويقدم لها القوى العاملة بأعداد كبيرة . وهذا النظام من حيث انه عملية ملء كثير من الوظائف بأفراد متشابهين تقريبـــا ، فانه يكاد يكون نظاما غير شخصى . فهو يفترض توافر مورد كاف من المواهب تقسم لشـــغل الوظائف . اذ هو نظام موجه الى العمل وليس الى الأفراد » (١٠) وهـــذا الى أن الكونجرس يعتقد أن الأجـــدر أن يلحق الموظفون بالحكومة بعد أن يكون تم تدريبهم ، لذلك تكون اعتمادات التدريب هى أول ما يتعرض للحذف من الميزانيـــة . ومن الطبيعى أن يعد الموظفون للقيام بمتطلبات الوظائف القياسية ولكن الى جانب ذلك هنـــاك متطلبات التخصص التى

(٨) لجنـــة الخدمة المدنيـــة للولايات المتحدة ــ برنامج تحسين الاشراف ــ برنامج للمشرفين فى الخدمة الفيديرالية (واشنطون ١٩٤٣) .

(٩) لجنة تنظيم الجهاز التنفيـــذى فى الحكومة ــ تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة المدنية (واشنطون ١٩٥٥) . ص ٦٣ .

(١٠) لجنـــة تنظيم الجهـــاز التنفيذى فى الحـكومة ــ الأفراد والخدمة المدنية (واشنطون ٥٥) ص ٤٥ ــ ٤٦ .

تحتاج الى اعـــداد خاص ، بالاضافة الى أن عمـل كثير من الوظائف يتغير بسرعة ، وكذلك الحال فى طريقـــة أداء العمل · كما يحتــــاج الموظفون الى التدريب للاحتفاظ بمستوى درايتهم . والخلاصة أن التدريب المستمر على العمل نتيجة لازمة لاستمرار التغيير التكنولوجى (١١) · ولا تقتصر فائدته على الموظفين ، بل انه أكثر فائدة لعمليات الحكومة .

ويحتاج الموظف فى الحكومة الفيديرالية الى التدريب عند بدء الخدمة للتأكد من أنه يفهم حاجات الخدمة العـامة . وعندما يصل الى مستوى الادارة الوسطى (وهى نطاق فى الحكومة يؤثر فيه الشك حول السلطة التى تنهض ببرامج التدريب ، وكذلك سبق الانهماك فى الأعمال اليومية ؛ أسوأ الأثر فى التدريب) . وعندما ينتقل الى المستويات التنفيذية التى يحتاج فيها الى معرفة عملية ببرامج الحكومة الخارجة عن نطاق عمله والى نظرة شاملة متعمقـــة الى اتجاهات الجمهور والمسائل التشريعية ونظرة أوسع الى طرق الادارة » (١٢) .

ولذلك ذكرت لجنة هوڤر أنه ينبغى للمشرفين فى جميع أجزاء الادارة أن يسألوا أنفسهم هذه الأسئلة : أى أنواع الأفراد يتوافر للحلول محل الموظفين الرئيسيين الذين سوف يتقاعـدون ، أو ينقلون الى وظـائف أخرى ، أو ينفقون أثناء العمل ؟ ما مدى استعدادهم لسد الفراغ المتخلف عن المغـــادرين ؟ ثم وضعت شعبة البحث برنامجـــا مفصـــلا لتدريب الموظفين (١٣) وأوصت اللجنة ذاتها أنه ــ فيما عدا التدريب على مهارات خاصة ــ « ينبغى أن تنهض الأجهزة نفسها بتدريب موظفيها بطريقـــة منظمـــة ، كما ينبغى أن يكون للتدريب وزن كبير كعـــامل فى ترقيـــة الموظفين » (١٤) ·

قواعد لتدريب الموظفين :

ينظر الى رئيس العمال دائما على أنه معلم ؛ لأنه دائما يظهر أفرادا جددا ، ويعلم الأفراد ذوى المرانة كيف ينهضون بعمل جديد . ونتيجة لما أجرى من تجارب فى السنين الأخيرة ــ وخاصـــة فى مجـال التـدريب فى الصناعة ــ أدخلت برامج محـــددة كجزء من التـــدريب الاشرافى

(١١) المرجع السابق ص ٤٦ ــ ٤٧ .
(١٢) المرجع السابق ص ٤٨ ــ ٤٩ .
(١٣) تقرير شعبة البحث عن الافراد والخدمة المدنية ص ٦٨ ــ ٧٧ .
(١٤) الافراد والخدمة المدنية ص ٥١ .

فى الصناعة ، وكذلك الى حد ما فى الحكومة لتعليم المشرفين كيف يعلمون موظفيهم القيـــام بعملهم على نحو أفضل . وهناك ناحيتان لهذا التعليم : الأولى أنه يجب على المشرف أن يتعلم النظرة التحليلية الى العمل ويحلله الى وحـــدات ويفهم تدفق العمل ، ثانيـــا عليه أن يتعلم طريقة التلقين التى تتضمن اعطاء توجيهات واضحة والسماح للموظف بالتجربة واطلاعه بصبر على ما وقع فيه من خطأ أو عن كيفية تحسين طرقه فى أداء العمل .

وقد وضع برنامج التدريب فى مجال الصناعة تحت كل من هــــذين الاسمين الرئيسيين ؛ ففى الاستعداد لاعطاء تعليمات العمل يجب أن يتوافر للمشرف جدول توقيت بحيث يستطيع أن يحدد مقدار المهارة التى ينتظرها من العامل ومدى الوقت الذى يلزم لذلك . ويجب عليه أن يحلل العمـــل الى مركباته ويتعرف العمليات الهامة ، كما يكون كل شىء فى متناول يده قبل بدء العمل ، وذلك يشمل الأدوات والمعدات والمواد ، ثم عليه أن يتأكد من ان العمل قد أعد اعـدادا دقيقا لأن هذه عادة أساسية ينبغى للعامل أن يكتسبها ويداوم عليها . ويلى هــذه المرحلة الاعدادية قواعد التعليم الأربع ؛ وهى : اعـــداد العامل بجعله فى حالة استرخاء ، واستكشاف لما يعرفه ، وشرح الطرق الفنيـــة بوضوح بحيث لا يعطى العامل أكثر مما يستطيع أن يهضمه فى وقت واحد ، ثم تمكينه من محاولة تطبيق ما تعلم ، وأخيرا يتابعه بمراجعة عمله مرات واعطائه عناية شخصية وتقديم المديح له عندما يكون أهلا لذلك .

وتحظى بعض القواعد العملية فى التعليم والاشراف التى وضعها برنامج التدريب فى مجال الصناعة بأهميـــة خاصـــة بسبب تأكيـدها للعلاقات الانسانية فينبغى للمشرف أن يفصح عما ينتظره من كل عامل ويحيطه علما بمدى نجاحه فى عمله ، ويبين له طرق التقدم فيه ــ وثانيا ينبغى للمشرف ان يثنى على العامل عندما يستحق ذلك ، ويشـــيد بالأداء الممتاز أو غير العادى ، ويحيط العامل بذلك بمجرد حدوثه ولا يتأخر فى ذلك . وثالثا من المرغوب فيه احاطة الموظفين مقدما بالتغيير الذى سوف يؤثر فيهم ، وتوضيح أسبابه ما أمكن ، واقناعهم بقبول التغيير عقلا وعاطفيا . ورابعا ينبغى للمشرف أن يستفيد أقصى استفادة من مقدرة كل عامل وتشجيعه على التقدم بدلا من تعويقه .

ومطلب آخر للتدريب الفعال هو أن يتوافر للعاملين الثقة بعدالة وعدم تحيز مشرفيهم ، وسوف يبت فى المشكلات الصـــعبة دون تحيز اذا كان

المشرف حريصا على جمع كل الحقائق بالتشاور مع كل فرد يتعلق به موقف معين ، ويقوم بتقدير وتقرير الموضوع دون القفز الى النتائج ـ واذا كان سريع البت فلا يحاول التهرب من المسئولية ، واخيرا يراجع النتائج بالمتابعة الدائمة ، وهذا هو الجزء الذى يقول عنه « ميلتون هول » : انه غالبا ما يهمل .

وأحد الأسباب فى نجاح برنامج التدريب فى مجال الصناعة هو أنه ـ مع تأكيده للطريقة الوحيدة المثلى ـ فانه اهتم كذلك بامكان التوصل الى نتيجة أفضل . وفى البحث عن أمثل طريقة ينبغى للمشرف أن يحلل العمل الى عناصره المنفصلة ، وأن ينقد ويتساءل عن كل تفصيل ، وأن يطور طريقة جديدة اذا بدا أن هناك طريقة افضل ، وأخيرا يطبق الطريقة الجديدة . ويجب على المشرف عند هذه المرحلة أن يحصل على موافقة رئيسية ثم يقدم الخطة الى العمال بشكل يجعلهم يوافقون عليها جميعا ، ويجب عليه حينئذ أن يكون حريصا على أن يتذكر بالفخر الذين يستحقونه . وكلما كانت العملية كثيرة التكرار احتاجت الى هذا النوع من التحليل . وهذا هو المدخل الديمقراطى الحديث فى الادارة .

الطرق الفنية لتدريب الموظفين :

وجد من بين قائمة عن طرق التدريب أعدتها لجنة الخدمة المدنية أن اكثرها اهمية هو تشجيع الرؤساء للموظفين على تطوير انفسهم وقراءة المطبوعات الحديثة بما فى ذلك الكتب المنهجية . ومادة المراجع والتكليف بواجبات خاصة تختلف عن الأعمال المعتادة ، وتكليف الموظفين بتعليم غيرهم من الموظفين ، وتنقل الموظفين للنهوض بأعمال متنوعة ، والتعليم الذى ينهض به رئيس فنى ماهر .

وفى طريقة أخرى يحضر الموظفون برامج نظامية وحلقات دراسية خارج الجهاز الذى يعملون فيه . وعلى سبيل المثال تعاقدت مصلحة الايرادات الداخلية فى سنة ١٩٥٤ مع جامعة ميشيجان لتقيم لها مركز تدريب خاصا فى مدرسة ادارة الأعمال بحيث يتلقى فيه مائة مندوب من هذه المصلحة اختيروا بدقة تدريبا فى المحاسبة التحليلية العليا والمالية والاقتصاد واجراءات الضرائب وقانون الضرائب ومناهج أخرى تساعدهم على الحصول على مطالب التأهيل التى تشترط فى كبار موظفى الادارة (١٥) .

(١٥) نيويورك تيمز عدد ١٥ أغسطس سنة ١٩٥٤ .

وتقترح ادارة الخدمة المدنية طرقا أخرى بالاضافة الى هذه الطرق فى التدريب : توفير مستشارين لشرح أو مناقشـــة نواح معينة من العمل ، دراسة طرق الممارسة فى الأجهزة الأخرى ، ســــواء عن طريق الرحلات الميدانية أو الملاحظة فى المكتب المحلى ، اســـتخدام طريقة الحالات وطريقة الحدث ، المقابلة والتشاور مع الخبراء ، ممارسة مهارة معينة ، المشاركة فى مؤتمرات مهنيـــة أو تجارية وفى اجتماعات أخرى ، حضور اجتماعات الموظفين التى تدار على أساس جدول أعمال دقيق ، استخدام البحوث والتجريب ، الرجوع الى النشرات الفنية ، ملاحظـــة المهرة من المحترفين اثناء عملهم ، تمثيل مشـــكلة بقيـــام أحد الموظفين بتمثيل دور نمط معين من الخبراء أو التكنولوجيين .

ويستخدم أحيانا ما يمكن أن يطلق عليه طريقة المؤتمر الداخلى التى هى عبارة عن مناقشة موجهة تقتصر المساهمة فيها على الموظفين وتعتمد على الترتيب السابق للموضوعات . وقد عقد مؤتمر ناجح من هذا النوع بين موظفى الميزانية فى الوزارات الفيديرالية الذين كلفوا بواجبات فنية وتحليلية واستشارية . وبسبب الخبرة العامة والحنكة فى هذه المجموعة بالذات فقد برز المشتركون أنفسهم فى المناقشات التى كان هدفها الشامل تطوير المهارات واكساب المعلومات والتوجيه وعمق الفهم(١٦) .

وقد أكد هذا المؤتمر بالاضافة الى أشياء أخرى بعض الظروف والوسائل التى تحدد نجاح أى برنامج تدريبى ؛ فلابد أن يتوافر المنهـــاج التدريبى تأييد كبار المنفذين ، وأن يتصل التـــدريب ببرنامج معين فانه ما لم تكن الأجهزة التنفيذية راغبة حقيقة فى البرنامج التدريبى وكذلك العمال الذين سوف يستفيدون منه فلا ينبغى أن يشرع فيه أبدا وسوف يكون ضرر مثل هذا البرنامج أكثر من نفعه اذا لم يتوافر الاعداد الشامل لأنه لا ينتج عنه حينئذ الا الارتباك . وان أصعب ما فى هذا المؤتمر الاعداد له وليس ادارته فقد اكتشف خبراء ديناميكية الجماعة أن الأفراد المتخصصين يستفيدون من المناقشة اكثر مما يستفيدون من المحاضرات وتنبثق القيادة من داخل الجماعة . واخيرا فان الهدف من مثل هذا البرنامج هو توسيع الاهتمامات والمعرفة لدى المساهمين فيه . ففى الميزانية مثلا كلما زاد ذيوع ميزانية البرامج كان على اخصائى الميزانية أن يتعلموا أكثر عن مبـــادىء الادارة العامة وطريقة المؤتمرات وسيلة الى تحقيق هذه الغاية .

---

(١٦) « التدريب بطريقة المؤتمرات فى الميزانية الفيديرالية » مجلة الادارة العامة ـ العدد التاسع (خريف ١٩٤٩) ص ٢٦٥ ـ ٢٦١ تقرير أعدته فرجينيا فيشر .

علاقات التدريب :

تحتاج وظيفة التدريب الى مهارات معينة . فما الذى يجعل المشرف ممتاز؟ فالرجل الذى ينجح فى دور العامل ليس من الضرورى أن ينجح فى أداء دور المعلم أو دور المشرف ، ومن ثم لم يكن من السهل وضع اختبارات تحدد بدقة الصفات المطلوبة توافرها فى الأفراد الاشرافيين . ويقول أحد من توافرت لهم خبرة كبيرة فى هذا المجال ان الاختبارات التحررية قليلة الأثر فى اختيار المشرفين وان اختبارات الذكاء لاتساعد الا كعامل واحد من بين عوامل عديدة . وقد وجدت بعض الولايات والحكومات المحلية أن امتحانات المسابقة للترقية يمكن الاعتماد عليها الى درجة كبيرة اذا أديرت بكفاية ولكن هذا لا يحدث غالبا . وأخيرا فانه يبدو من الضرورى بصفة عامة الرجوع الى توصيات الرؤساء السابقين — الذين قد لا يكونون هم انفسهم محل ثقة — وتدعيمها عن طريقة المقابلة الشخصية (١٧) .

وبعبارة أخرى فان صفات المشرف المتاز هى الصفات الانسانية الشبيهة بصفات المعلم الممتاز . ويحكى أنه فى منشأة بحرية أقيمت فى بورتسموث فى انجلترا فى حكم هنرى الثامن وما زالت تعمل طورت طريقة دقيقة جدا فى البناء . وقد حرص البناءون الذين قدموا من أجزاء أخرى من البلاد على الابقاء على هذا التقليد كما درب صغار البنائين على اتباع هذه الطريقة . « والمتوقع أن يكتسب رئيس العمال الممتاز الشهرة بأنه معلم ناجح وأن اعتباره مدرسا لعدد من الصبيان يؤخذ على أنه مديح له قيمته » (١٨) .

وقد وضعت لجنة الخدمة المدنية بعد دراسة دقيقة قائمة بالصفات والقدرات المطلوبة فى وظيفة التدريب فى الادارة وسوف نلاحظ أنها مهارات لا غنى عنها فى المدخل الانسانى ، وعلى ذلك يجب أن يتوافر للمدير أو المشرف هذه السمات :

١ — تفهم الذات والنظرة المتعمقة التى تتيح للفرد أن يرى نفسه كما يراه الآخرون .

٢ — المقدرة على العمل بكفاية كعضو فى جماعة .

٣ — الاهتمام بأسباب سلوك الجماعة والاحساس بحاجات ودوافع المرءوسين .

---

(١٧) هنرى رينتج الصغير « فن الاشراف » فى كتاب مبادىء الادارة العامة تحرير « فريتز مورشتين ماركس » (نيويورك ١٩٤٦) ص ٤٤٠ .

(١٨) نقلا عن المستمع (لندن) ٣ يناير ١٩٥٧ ص ١٠ .

٤ ــ المقدرة على تشخيص وعلاج العلاقات الانسانية .
٥ ــ المقدرة على خلق جو عمل ملائم يشعر فيه المرءوسون بحرية التعبير عن انفسهم ويجدون التشجيع للمساهمة فى مجهودات الفريق التعاونية .
٦ ــ المقدرة على نقل الافكار والقرارات والاتجــاهات بنجــاح الى المرءوسين والى الآخرين .
٧ ــ المقدرة على فهم ما يحاول الآخرون عن طريق افعالهم وكلماتهم الصريحة والضمنية ــ نقه اليه .

وربما يشير ذلك الى اتهام « ميلتون هول » بأن ما يعرف عن التدريب للاشراف على الموظفين كثير ولــكن ينــدر أن يوضع موضــع التطبيق . ويسترعى « هول » الانتباه الى سمات مشتركة فى الطبيعة الانسانية عندما يلاحظ أن الشخص الذى يتحــدث بمنتهى الفصــاحة عن المبادىء يغلب أن يكون من أضعف الناس فى الأداء . ولذلك يقول (هول) ان التدريب فى مبادىء وطرق الاشراف لا يكفى ، بل ينبغى أن تتوافر أيضـــا وسيلة ما يتمكن بها المشرف من الحكم على أدائه ، وأن يتعرف مواطن الضعف فى عمله . كما لا يعرف الا أقل القليل عن أثر التعليم والاشراف على الموظفين وعلى ما يعتمل فى عقولهم . ويبدو أن أكثر مشكلات الموظفين أهمية هى تلك التى لا يسمع المشرف عنها شيئا قط . ومن ثم فهناك حاجة الى معرفة راى الموظفين فى اداء المشرفين والاقتراحات البنـــاءة التى يمكن التوصل اليها لتحسين هذا الأداء .

وقد وضع « هول » خطة استخدمت بنجاح فى أمثلة عديدة ، وهى أن يتقابل مستشار خارجى بترتيب سابق مع مشرف معين وموظفيه ، ويعرض المشرف أن يقوموا بحصر العمل الاشرافى الذى تم ويقترح أن ينهض المستشار بهذه العملية . ثم يشرح المستشار بصراحة أن ما يقصــده هو محاولة تحسين فاعلية الأداء فى الوحدة وتمكين المشرف من أن يرى نفسه كما يراه الآخرون . ويلى ذلك أن ينسحب المشرف ويشجع المستشــــار الموظفين على التحدث بحرية ، وبصراحة ، وبطريقة بناءة .

والخطوة التالية أن يملأ العاملون بطاقات حصر تتعلق بقدرات المشرف . والأسئلة تكون على النحو التــالى : هل تتعرض لمتاعب كثيرة أو عقبات بسبب فشل المشرف عليك فى أن يوضح لك التغيرات التى تؤثر فيك قبل حدوثها بوقت كاف ؟ وهل تعرف راى المشرف فى عملك ؟ وهل إتيح لك أن تفهم جيدا ماهية واجباتك ومسئولياتك ؟ وهل تنــال دائما تقديرا

أو ثناء عما تؤديه من عمل ممتاز ؟ وهل تعتقد أن هنــــاك أى فرد أعلى من المشرف عليك يبدى تحيزا شـخصيا فى اتخـاذ القرارات التى تؤثر فى الأفراد الذين يعملون فى مكتبك ؟ وهل تشعر أن أى اجراء من اجراءات العمل التى يطلب منك أن تتبعهـــا لا تعـدو أن تكون فكرة أثيرت عنـــد شخص ما ، وأنها لا تساعد فى الواقع على انجاز العمل ؟ على فرض أنه كان لك شكوى أو لم تكن ، راضيا عن أمر ما ، ولم يستطع المشرف عليك أن يحل المشكلة فهل تظن أن من المنتظر أن يحمل ضغينة منك اذا تحدثت فى الأمر مع رؤسائه ؟ .

وعنـــدما تتم الاجابة عن الأسئلة التى تحويها بطاقات التقويم يعود المشرف الى المجموعة ويراجع المستشار الاجابات • والمنتظر أن يحصـــل المشرف فى نهاية المناقشة على فكرة أصدق عن أدائه لعمله ، وعن الطريقة التى يمكن أن يتحسن بها الأداء كما تقوى علاقاته بموظفيه .

ويوافق (هول) على أن العلاج شـــديد الأثر ، وأنه لاحظ تطبيقه بنجاح . ويقرر أنه فى أحد الأمثلة التى يمكن قياس الانتاج فيها وصلت الزيادة فى متوسط انتاج الموظف الى نحو ٥٠ فى المائة • ويبدو أن هـذا الاجراء يبدد التوتر ويخفف من المخاوف الكامنة والقلق ويثبت للموظفين أن المشرف ليس متعاليـا أو متفاخرا بحيث لا يقبل النقد ، كما يشجع الاحساس بروح التعاون فى المنشأة • ويسلم « هول » بأن الخطر يكمن فى هذه الطريقة اذا عهد بها الى مستشار تافه ، أو اذا كان المشرف عنيدا • وفوق ذلك فان القليل من المستشارين من يتوافر لهم الجمع بين المهارات• ويخلص هول الى أنه اذا أمكن استخدام هذه الطريقة بمهارة فانه توجد مسوغات كثيرة لاستخدامها .

أنظمة اقتراحات الموظفين :

مهما تكن درجة الاهتمام التى يحظى بها تدريب الموظفين بعد التحاقهم بالخـدمة فلابد ــ حتى يكون له آثار باقية ــ أن يتلوه متابعة للاحتفاظ باهتمام المتعلم ومراجعة النتائج . ومن بين الاجراءات التى تعاون البرنامج التدريبى ــ ولها قيمة ذاتية مستقلة كذلك ــ أنظمة اقتراحات الموظفين وتقدير الكفاية أو الفاعلية وتناصح الموظفين .

وأحد عوامل النجاح فى الادارة هو اضفاء الشعور على كل فرد فى المنظمة بأنه يسهم مساهمة ذات قيمة فى نشـــاطها ، وأن اقتراحاته تلقى كل ترحيب • وقد تساعد مثل هذه الاقتراحات على تحقيق أهداف المنشأة وعلى

تحسين اجراءات العمل الفنى والاجراءات الادارية . والواقع أن امكانيتها تتناول كل مجالات الادارة . وقد قدمت مؤسسة بالتيمور واوهيو للسكك الحديدية — وهى من أولى المؤسسات الكبيرة التى استخدمت بنجاح برنامج اقتراحات الموظفين — جوائز مالية فى مقابل اقتراحات الموظفين التى تؤدى الى اقتصاد الأموال أو تحسين الخدمة . ونتج عن هذه الخطة ارتفاع ملحوظ فى الروح المعنوية فى المنظمة جميعها . وتستخدم هذه الوسيلة على نطاق واسع فى الصناعة الآن ، كما أن استخدامها فى الحكومة آخذ فى الانتشار.

وهناك دراسة هامة عن الموضوع أجراها « چوزيف چوران » ، وهو من القادة فى مجال الادارة العلمية . فبعد أن عمل فى الصناعة بضع سنين طبق معرفته على تحسين الادارة فى الحكومة . ويصف « جوران » طريقة يمنع بها كثيرا من التعقيد فى ادارة المنشآت الكبيرة ، ويزيد الاهتمـــام والنشاط بين الموظفين . ومع أنه يعتمد فى هذا أساسا على زيادة المعرفة الادارية فى المواضع المناسبة الا أنه يركز كذلك على الفوائد المتوقعة من برامج اقتراحات الموظفين . فهو يرى تقديم جوائز للمشرفين والموظفـين الذين يمكنهم تبسيط العمل ويخفضون من أعداد الموظفين ويدخلون تحسينات فى العمليات تؤدى الى وفر مالى . كما تؤخذ الاقتراحات المفيدة أيضـا فى الحسبان فى اجراء الترقيات . ويقول چوران ان المتطلبات الثمانية لمثل هذه الخطة هى أن تحظى بالمساندة العلنية من كبار المنفذين ، وان تتجاوز الاقتراحات مسالك الاتصال الاشرافية المعتادة ، وأن يعترف بها على الفور، وأن يجرى عنها بحث عادل غير متحيز ، وأن تعد تقارير النجاح عندما يتأخر الفحص ، وأن يستشار الموظف قبل أن يقدم التقرير النهائى وأن يثبت النجاح فى سجل خدمة الموظف وأن يقدم جوائز مناسبة فى مقـــابل الاقتراحات(١٩) .

وبعد خمس سنوات من نشر كتاب چوران اجاز الفصل العاشر من قانون الترتيب لسنة ١٩٤٩ منح جوائز مالية أو زيادة فى المرتب للمشرفين والموظفين فى الحكومة الاتحادية الذين يسهمون بشكل ظاهر فى الارتفاع بكفاية الأداء والاقتصاد فى النفقات أثناء قيامهم بعملهم . ويدير هذا البرنامج — كما ذكر فى فصل سابق — مكتب الجوائز الحافزة من لجنة الخـــدمة

(١٩) جوزيف چوران — البيروقراطية — تتحدى تحسين الادارة (نيويورك ١٩٤٤) — وعن أهمية النقطة الأخيرة راجع ج . أ . لودن (دوافع المشرف الرئيسى الادارة المتقدمة العدد ١٢ (مارس ١٩٤٧) ص ٧ — ١٣) .

المدنية . وهناك عدد كبير من أنظمة الجوائز الصغيرة فى الحكومة الفيديرالية وخاصة في وزارة الدفاع . وما وافت سنة ١٩٥٣ حتى كان موظفو الحكومة الفيديرالية يقدمون الاقتراحات بمعـــدل خمسمائة اقتراح فى اليوم وبلغ ما يدفع من جوائز عن الاقتراحات التى يمكن الاستفادة منهـــا نحو مليون دولار فى العام .

وقد استخدمت أنظمة الاقتراحات بنجاح وتوسع فى الحكومة خـــلال الحرب العالمية الثانية ، كما استمر استخدام كثير منها بعد ذلك(٢٠) . ولكن مازال هذا المجال يحتاج الى مزيد من العناية لأن أكثر ما تعانى منـــه المنظمات الكبيرة هو عادة الافتقار الى القيادة المناسبة وضعف الحوافز . وقد علق على هذا « هنرى راينتج الصغير » بأن الحـــكومة « قد حاولت بتطوير أنظمة الخدمة المدنية والخدمات الاستشارية الكبيرة مثل ادارة الأفراد والميزانية والتخطيط الادارى على نحو ما أن تصلح من عيوب الاشراف»(٢١) . ويبدو هذا كأنه عرض دقيق عن الموقف .

وقد ساندت ادارة الضمان الاجتماعى ذات مرة تجربة هامة فى نظام اقتراحات الموظفين ؛ فقد صدرت التعليمات الى رياسة مكتب تأمين المسنين والمعمرين بتخفيض نفقات الخدمة وتبسيط العمليات والاقلال من عـــدد الموظفين وأن يزيد بصفة عامة من احكام التنظيم . واستدعى مستشارو الادارة ولكن تقرر كذلك أن يستفاد باقتراحات ومساهمة الموظفين أنفسهم . ومع أن اقتراحات الموظفين لم تكن الا جزءا من الاستراتيجية ، فربما كانت أهم عنصر فرد فيها لأنها تضمنت استخدام عشرة آلاف موظف فى « عمليـــة تنظيف داخلى كبيرة وشاملة »(٢٢) .

ويبدو أن الخطة نجحت واستمرت الدراسة ستة أشهر ، فاختبر ٥٧ نوعا من النشاط ، وقدم ٢٤٠٠ من موظفى الادارات ٦٦٠٠ اقتراح قبل منها ١٨٠٠ (أى نحو ٢٧ فى المائة) ووضعت موضع التنفيذ بواســـطة

---

(٢٠) « جون دوناهو » « أنظمة اقتراحات الموظفين فى الخدمة العامة » مجلة الموظفين العموميين العدد السادس (أكتوبر ٤٥) ص ٢٣٠ ؛ انظر أيضا « راينتج » المرجع المذكور ص ٤٤٥ و ٤٤٦ و ٤٧٣ و ٤٤٧ .

(٢١) راينتج المرجع المذكور ص ٤٤٤ .

(٢٢) قرر عنها « روى توشيه » فى مقال بعنوان « استقصاء عن السبب فى ادارة تأمين المسنين والمعمرين مجلس الضمان الاجتماعى » — الادارة المتقدمة العدد العاشر (يولية — سبتمبر ١٩٤٤) ص ١١٨ — ١٣٥ — كان المؤلف رئيســـا لمكتب التخطيط والمراجعـــة فى هـــذا الوقت .

المشرفين المباشرين أو رؤسائهم • وطبق فى تحسين النماذج بمفردها ٢٥٠ اقتراحا ، ولكن ربما كانت أكثر النتائج دلالة هو ماحدث من أن الادارة استطاعت أن تخفض عدد موظفيها بنحو ١٥٠٠ موظف • وكان من النتائج الفرعية الهامة والتى جاءت عرضا التدريب الذى أتاحته الخطة والحاجة الى التدريب الذى كشفت عنه •

تقـــدير الخـــدمة :

تستخدم أنظمة تقدير الخدمة كاجراء قياسى فى كثير من الأجهزة العامة منذ زمن طويل • وهى تلعب دورا كبيرا فى وظيفة التدريب • ويطلق عليها أسماء متنوعة منها تقدير الفاعلية وتقدير الجدارة وتقدير الأداء • وقد استخدمت أنظمة تقديرات الخدمة فى الحكومة الفيديرالية منذ سنة ١٨٨٧ وهى تستخدم الآن فى كثير من الولايات والحكومات المحلية •

وقد اعتبر نظام تقدير الكفاية من أحد الأوقات دواء يشفى كثيرا من الأمراض ، ولكنه أصبح اليوم لا يلقى اهتماما فى كثير من الجهات ، لأنه اذا لم يطبق تطبيقا سليما لم تبرر النتائج التى يحققها الجهد الذى يبذل فيه • وقد كان المطلب فى مجال الادارة العامة أساسا الى نوع « لا يتعرض للخطأ من تقدير الأداء • ويشهد عدد مرات اعادة النظر فى استمارات تقدير الكفاية فى الحكومة الفيديرالية على هذا الجهد فى البحث عن وسيلة سحرية • ومع ذلك فقد صرفت كثير من التقسيمات الحكومية النظر عن هذا البحث وأنفقت وقتها فى عمل أكثر جدوى هو تحسين قدرة محركى هذه الأداة ، أى المشرفين أنفسهم »(٢٣) •

وتقديرات الأداء اذا أجريت وقومت بدقة يمكن أن تكون مفيدة فى كثير من الأحوال • فهى توفر البيانات التى تبنى عليها الترقيات والعـــلاوات والاستغناء عن الموظفين غير الصالحين • كما تجعل من المستطاع أيضا تحديد تقدم أو تأخر أفراد معينين ، كما تســـاعد فى تقدير أنواع أخرى من الاختبارات • وتقول احدى شعب البحث من لجنة هوفر انه فى الحكومة الفيديرالية « يعتبر تقدير الأداء الرسمى وسيلة للاحتفاظ للموظف الفرد فى المنظمة الكبيرة ببعض من التقدير حيث يخشى الأفراد أحيانا أن يضيعوا وسط زحامها ، فى حين أن الحصول على مثل هذا التقدير أيسر ، وأمر طبيعى فى منظمة صغيرة • ويشترط فى هذه التقارير أن تحيط الموظف

(٢٣) راينتج — المرجع المذكور ص ٤٤٧ .

برأى الادارة فى أدائه الحالى وأمله المستقبل » (٢٤) وكل هذه أهـداف أساسية للاشراف والتدريب النـاجح • ومن ثم فانه اذا أمكن أن تصبح الادارة موثوقا بها فانها قد تتيح على الأقل علاجا جزئيا لكثير من الأمراض •

وقد كانت التجارب التى أجريت على هذه الطرق كثيرة • فالحكومة الفيديرالية التى اسـتخدمت منذ زمن طويل استمارة قياسية تجيز الآن الاختيار(٢٥) ومع ذلك فان احدى شعب البحث من لجنة هوڤر ترى أن نظام تقدير الكفاية فى الحكومة الفيديرالية يحتاج الى تعـديلات كثيرة تدخل عليه • وهو ـ كما يطبق حاليا ـ : « عملية معقدة تتخذ فيهـا أحكام غير دقيقة » • فأى نظام للتقدير يمكن أن يتحول الى غاية لذاته وفى الحكومة الكبيرة حيث تجرى معركة مستمرة للتحكم فى العقبات المكتبية « قد يصبح نظام التقدير عبثا يستنفد من جهد التنظيم ما يزيد على ما يضفيه اليه من زيادة فى الفاعلية أو ارتفاع فى الروح المعنوية » • وكان هذا ـ كما قالت شعبة البحث ـ هو الموقف على وجه التقريب فى الحكومة الفيديرالية فى سنة ١٩٥٤ • فقد حشد ما يقرب من ٩٨ فى المائة من الأشخاص الذين تقدر كفايتهم معا فى فئة المقبول • ولا يوجد ما يسوغ تحمل هذا العبء الضخم من الأعمال الورقية « للوصول الى هذا الحكم الأولبى » • وتقع نسبة الاثنين فى المائة الباقية فى فئتى « الممتاز » و « غير المقبول » • والمعايير الموضوعة لتقدير الامتياز تتصف بالضيق فى كل من المضمون والاجراء ، حتى انه « يغلب أن يعتقد المشرف أن الشخص الذى يقدر فى هذا المستوى لابـد أن يكون عبقريا وقدوة فى الفضيلة » • وبالنسبة للتقدير « غير المقبول » فان الضمانات الاجرائية التى تحمى الموظف من الخطأ والتحيز تصل الى درجة تجعل « من الأسهل والأفيد أن نجد أسبابا لفصل الموظف غير المرضى » من أن نستخدم نظام التقدير (٢٦) •

ولم تستطع لجنة هوڤر أن توصى بادخال تحسين ما ، اللهم الا الغاء نظام التقدير الحالى وانشاء نظام جديد يقضى بأن يقتصر المشرفون بالتطبيق له على تقديم التقارير عن الموظفين مرة واحـدة فى السنة على الأقل عن القادرين على التطور والذين يستحقون مكافآت تقديرية والذين يتطلب الأمر الحاقهم بوظيفة أخرى ، أو اعادة تدريبهم والذين لايستحقون العـلاوات

(٢٤) تقرير شعبة البحث عن الافراد والخدمة المدنية ص ٩١ .

(٢٥) بروكس جرانز ـ الادارة العـامة فى مجتمع ديمقراطى (نيويورك ١٩٥٠) ص ٢١٢ ـ ٢١٤ .

(٢٦) تقرير شعبة البحث عن الافراد والخدمة المدنية ص ٩١ .

أو يرم فصلهم • ويجب على المشرف فى كل حالة أن يقدم الأسباب التى بنى عليها حكمه كتابة وأن يقصر حق الموظف فى التظلم على التقدم مرة واحدة الى سلطة أعلى فى الجهاز(٢٧) •

وأفضل ما عرف من أنظمة التقدير خارج نطاق الحكومة الفيديرالية هو نظام « بروبست » الذى يقرر الحقائق عن الموظفين بطريقة بيانية والحقائق الحديثة عن خطة الأداء التى تستخدمها الهيئات المتقدمة مثل هيئة وادى التنيسى ومدينة نيويورك وحكومة ولاية كاليفورنيا • والنظام البيـــانى أو نظام بروبست هو أقدم الأنظمة وأكثرها شيوعا • وهو يحصر السمات والأنشطة التى تشير الى النجاح أو الفشل فى العمل ويضع أهدافا عديدة أو عبارات وصفية تدل على درجات عديدة من سمة أو نشاط معين • فمثلا قد تكون احتمالات التقدير تحت بند « الدراية بالعمل » هى هذه : على دراية شاملة بكل جوانب العمل ، معلومات جيدة ـ احاطة بأغلب التفصيلات، معرفة مناسبة ، يعرف العمل جيدا ، معرفة محدودة بالعمل ، تفهم غير كاف للعمل • والهدف فى نظام بروبست هو توفير بيانات موضوعية تقدم بصورة بيانية يمكن أن يلاحظها المشرف شخصيا ولا تحتاج الى تعديلات تالية من المقدرين •

والهدف من الحقائق فى خطة الأداء هو التقدير عن الموظف فى أدائه لعمله بدلا من الدخول فى عوامل ذاتية مثل السمة والشخصية والمقدرة على مسايرة الناس ومثل ذلك • ويعترض مؤيدو هذه الخطة على كلمات«تقدير» و «ترتيب» مصرين على أن الغرض الوحيد هو وصف سلوك الموظف عمليا فى وظيفة معينة • ومقياس تقدير شركة وستنجهاوس الموضح فى الصفحة التالية مثال عن الحقائق فى خطة الأداء •

ويوجه المقدر الى نفسه عندما يستخدم هذا المقياس كلا من الأسئلة القليلة عن فرد ما فى جماعة معينة ويستخدم اشارة الموجب للأداء الممتاز وعلامة المراجعة اذا لم يوجد شىء جدير بالملاحظة واشارة السالب اذا كان الأداء منخفضا • ولا تجمع هذه العلامات ليستخرج منها رقم ، ولكن يمكن مقارنتها مع التقديرات المشابهة التى وضعت لأفراد آخرين يؤدون عملا مماثلا أو ينظر فى ترشيحهم لنفس العمل •

وتختلف ادارة أنظمة التقدير بالطبع تبعا للجدول المستخدم ، ولكن المعتاد أن يقوم المشرف بتقدير أداء جميع الموظفين فى وحدته ثم يراجع هذه

---

(٢٧) الأفراد والخدمة المدنية ص ٦٤ ـ ٦٥ •

مقياس وستنجهاوس للتقديرات

لا تتطلب المهارة

ساعي مكتب
كاتب تسجيل – كاتب حفظ
عامل آلات مكتبية .

أعمال توضيحية

كاتب تكاليف
سكرتير
عارض المنتج
رسام مكان العمل
مشرف عمال .
رئيس كتبـة .
مدير مكتب .
بائـع .
كاتب أسعار .
رئيس عمال .
ملل وقت وحركة

أعمال تنفيذية

مراجع مصانع أو منطقة
مدير دعاية .
مدير هندسي .
مدير حق الاختراع .
مدير مساعد بالمركز الرئيسي
مدير المبيعات .

الأسئلة

هل يكون موجوداً عند الطلب ؟
هل يفهم التعليمات ويحتفظ بها ؟
هل يقوم بعمله بدقة بحيث يطمأن إليه
هل حركاته فعالة ؟
هل يحتاج إلى إشراف مستمر ؟
هل هو ماهر فى حرفته ؟
هل يحترم الثقة به ؟
هل يرتب عمله بدقة ؟
هل يضرب مثلا طيباً فى السلوك و المظهر والاتجاه ؟
هل يدرك ما يخرج عن نطاق عمله ؟
هل يحجم عن اتخاذ سلطات ضخمة ؟
هل يشق طريقه فى العمل
هل يلاحظ الظروف التى تتطلب التحسين
هل يحظى باستجابة مخلصة ممن يقعون تحت سلطته ؟
هل هو ضليع فى معرفته بالطرق الفنية فى مجال عمله ؟
هل هو مبتكر ؟
هل يربط بين الحقائق ويختار الاساسيات ويصل إلى قرارات ؟
هل يتقبل القيادة فى مجال عمله ؟
هل يعبر عن الرأى دون اعتذار ؟
هل يبدى اتجاها إرشاديا نحو من هم أدنى منه ؟
هل يثير جوا من التفاخر بعمله وعمل مرءوسيه ؟
هل يدرك الفرق بين الحقيقة والوهم ؟
كيف ينظر إلى أخطائه ؟
هل يداوم السعى لإدخال التحسينات والاقتصاد فى الانفاق ؟
هل ينفذ الخطط ؟
هل يخطط للمستقبل ؟
هل يستطيع تفسير المعنى والمضمون وتطبيق التعليمات العامة ؟ (لا تقيده المعانى الحرفية)

تتطلب المهارة

كاتب وقت .
مختزل
رسام .
كاتب حركة .
مساعد معمل .
رسام تفصيلي .
مهندس محطة توليد قوى
كاتب فواتير
كاتب إنتاج .
سكرتير مختزل .

ابتكار

كاتب صور المراسلات
مشرفو أقسام المحاسبة .
مهندس بحوث التصميم
نائب فى القانون .
نائب فى التسجيل .
بائـع .
رئاسة قسم .
مشرف مبيعات .
مهندس خدمة ميدانية .
مراسل ائتمان ؟
مراسل تحصيل .
مدير هندسي .

مدير مبيعات منطقة محلية .	هل يفوض بحكمة ويكلف بمهمات محددة ؟	
مدير محلى .	هل هو رافع الرأس ؟	
مدير خدمة منطقة .	هل يمنح الآخرين ما يستحقون من تقدير نظير عملهم ؟	
مراقب أشغال .	هل هو متسق فى تصرفاته ؟	إدارية
رئيس عام عمال	هل يتخذ موقفاً محدداً فى المسائل الهامة ؟	مدير محاسبة .
	هل يقيم علاقات تعاونية منسجمة ؟	مساعد لنائب المدير .
	كيف يتأثر بالنقد ؟	كبير مهندسين .
	هل يستطيع التنسيق ؟	مدير بحوث .
	هل يؤدى أولا الأعمال الأكبر قيمة ؟	نائب عام .
	هل يتصف بالمرح والقدرة على التصور ؟	مدير منطقة .
	هل يتفاهم بارتياح فى المساومة ؟	مدير مبيعات بالمركز الرئيسى
أعمال رسم السياسة		
نائب الرئيس .	هل توحى أحكامه بالثقة ؟	مدير مالى .
سكرتير الشركة .	هل يستطيع التفاوض فى الخلافات والتحكيم فى الخلافات ؟	مدير ائتمان .
المحاسب .	هل يستطيع أن يتنبأ بالمنازعات ويقلل من أضرارها ؟	مدير أشغال عامة .
المدير العام .	هل هو طموح فى تحقيق الأهداف ؟	
رئيس مجلس الإدارة .	هل يضع لنفسه مثلا عليا كبيرة ؟	
	هل عنده الاستعداد لإثارة الحيوية فيها ؟	
	هل لديه القدرة على التفكير والعمل على مستوى السياسة الصناعية ؟	
	هل يبدى شخصية حسنة التكامل تكسبه ثقة الآخارين ؟	
	هل يملك موارد داخلية وفيرة من الطاقة الجسمية والعقلية والتحمل ؟	
	هل يتحمل الهزيمة بشجاعة ؟	

المصدر : الادارة المتقدمة العدد السابع (يناير — مارس ١٩٤٢) ص ٢١ — ٢٢ .

التقديرات المشرف الذى يعلـــوه مباشرة . ويلى ذلك أن يطلع الموظف على صحيفة تقديره ، وله أن يناقش محتوياتها مع المشرف المباشر . وأخيرا تجيز بعض الأنظمة أن يتظلم أمام لجنة تقدير الكفاية فى داخل الجهـــاز أو فى مستوى أعلى من مستويات الحكومة . ومن سوء الحظ غالبا ما يغفل استخدام واحدة من أعظم مزايا أنظمة التقدير ، وهى اتاحة فرصة الحديث المتجاوب الصريح بين المشرف والموظف كوسيلة لاستكشاف المشكلات العاطفية وأنواع المشكلات الأخرى التى قد تعجزه عن أدائه لعمله وتشجيعه على أن يستفيد من برامج التدريب أثناء الخدمة أو تبين له بطريقة أخرى كيف يمكن أن يتغلب على القصور فى أدائه أو كيف يرتفع بالأداء الجيد أيضا . والأغلب أن تضيع هذه الفرصة لأن أغلب المشرفين يستشعرون الحرج وأكثر الموظفين يتصفون بدرجة من الحساسية . ويعتبر التوصل الى طريقة للاستفادة من هذه الفرصة وسيلة لتحسين الأداء ، ولكن المشكلة الكبرى هى كيف نجعل المشرفين أكثر موضوعية وشجاعة ؛ اذ أنهم غالبـــا ما يترددون فى تقدير الضعفاء من الموظفين . ولذلك فانه عندما يسوء الموقف لدرجة تجعل الفصل هو العلاج الوحيد تخلق التقديرات السابقة مشكلة . وعلى العكس من ذلك يكون أحد المشرفين متحيزا ضد فئة معينة من الناس لدرجة تجعل حكمه منحرفا . هذه الحقائق هى السبب فى المثل القائل أنه عند استخدام تقدير الكفاية يجب أن يوضع تقدير للمقدر أولا .

ارشـــــاد الموظفين :

هناك مجال آخر يرتبط ارتباطا وثيقا بالتدريب أثناء الخدمة ، هو التشاور مع الموظفين وارشادهم ، ومع أن مثل هذا التدريب استخدم بكثرة فى كل من الصناعة والحكومة خلال الحرب العالمية الثانية الا أنه لم يتضح بعد اذا كانت هناك مهنة جديدة آخذة فى التطور أو أن وظيفة التشـــاور والارشاد مما يجب على المشرف أن يحـــاول النهوض به(٢٨) . والشىء الواضح هو حاجة المنشـــآت الكبيرة الى وظيفة ارشـــــاد مستمرة ينهض بمسئوليتها شخص متمكن وخبير بعلم النفس والمشكلات الانسانية المعقدة.

... وواجبات مرشد الموظفين كما طورت خلال الحرب العالمية الثانية هى اسداء النصيحة الشخصية ـ تمييزا لها عن النصح للمجموعة ـ الى الموظفين الذين يحتاجون اليها بسبب ما يتعرضون له من صعوبة تنشأ فى العمل

(٢٨) أوردواى تيـــد « تناصح الموظفين : واجب جـديد على ادارة الأفراد ـ مكانه ومقاييسه » الادارة المتقدمة العدد الثامن (يولية ـ سبتمبر ١٩٤٣) ص ٩٧ ـ ١٠٣ .

أو فى المنزل وتكون على نحو يؤثر فى عمله • واستنادا الى دراسة أجريت فى أوائل الأربعينيات يركز المرشد اهتمامه فى أربعة مجالات : الأداء الفعال للعمل ، وظروف العمل المناسبة ، والتواؤم الشخصى فى داخل المصنع ، والصعوبات التى تؤثر فى قدرة العامل فى انجاز عمل يوم كامل سواء من المجتمع أو من المنزل •

وينهض بالارشاد فى ظل الأنظمة القائمة حاليا المشرف أو أخصائيون مدربون تدريبا خاصا يلحقون بادارة الأفراد ، ويعملون كمستشـــارين يتنقلون بين مستويات النشاط الخطى المختلفة • وتظهر فى الحالة الأخيرة المشكلة المعروفة التى يتعرض لها الاخصائى عندما يكون عليه أن يحصل على تعاون رؤساء الادارات والمشرفين ورؤساء العمال ؛ لأنه لا يمكن أن يوجد ارشاد فعال دون قيام مثل هذا التعاون • ولكن « اوردواى تيد » يقول ان مسئولية تحقيق المواءمة بين الموظفين وأعمالهم هى أساسا مسئولية خطية ، ومن ثم ينبغى أن تتحملها الوحدات التنفيذية بدلا من ادارة الأفراد•واذا كان المشرف مزدحما بالعمل لدرجة لا يستطيع معها النهوض بهذه الوظيفة بنفسه فينبغى فى هذه الحالة أن يختصر نطاق اشرافه وينقل عدد العاملين الذين يرأسهم وأن ينال كل رئيس عمال «من التدريب والتوجيه والأجر ما يجعله مؤهلا حقيقة ليكون الرئيس العام للأفراد القادر على النظر فى مشكلات الاجراءات فى قسمه. وفى الوضع الأمثل ينبغى أن يكون رئيس العمال هو المسئول عن شئون العمال الوظيفية فى مجال العمليات اليومية • وعليه من ناحيته أن يستمد المعاونة والمشورة من اخصائى الأفراد كما يستطيع دائما أن يحيل الصعوبات الشخصية المعقدة للعمال المفردين الى ادارة شئون الأفراد » (٢٩) •

وعلى ذلك فان أفضل نظام هو أن يوفر لرئيس العمال والعاملين معـه الوقت والمهارة والرغبة « فى أن يبحثوا مشكلاتهم معا دون ادخال موظف آخر يحتاج الى أن يتكامل مع الصورة » • ومن بين الخمسة عشر مبدأ التى وضعت لهداية عمليات ارشاد الموظفين ربما كان المبدأ الذى يهتم بالعلاقات فى داخل التنظيم أفضل المبادىء التى يمكن أن تقدم فى هذا المجال • ويقول « تيد » : « ان مسئولية رئيس العمال فى الادارة الخبيرة لقسمه مسئولية وحدوية • ولابد من موافقة رئيس العمال على جميع الجهود التى يبذلهـا مرشدو الموظفين للمساعدة على تيسير العمـل فى داخل قسمه • ومرشـد

---

(٢٩) المرجع السابق ص ١٠٢ •

الموظفين فى داخل القسم يكون مرءوسا ومعينا لرئيس العمال.وهو مسئول عن جهوده الرئيسية ومكانته وخبرته أمام مدير شئون الأفراد »(٣٠) .

ويجب على مرشد الموظفين أن يستهدى بالحقائق وبما يتوصل اليه من روح العدالة فهو لا يستطيع أن يعتمد على الحيل والطرق الفنية . كما يجب أن يكون وديعا فى غير طراوة . وأن يكون فى وضع يستطيع منه أن يضمن السرية الكاملة للموظف فى مناقشته المشكلات الشخصية عندما يكون الافضاء ضارا بمكانة الموظف فى التنظيم .

علاقة الصغير بالكبير :

لم يحظ عامل السن فى وظيفة تدريب الأفراد حتى الآن باهتمام كاف فى مراجع الادارة . فهناك امكانيات للتحسين فى الادارة ولا تنتظر الا اتجاها أكثر واقعية فى علاقة الصغير بالكبير . وما نحتاج اليه هو ادراك مبكر للمهارات الادارية فى الشبان والشابات وعن طريق تفويضهم السلطة من كبار المنفذين يجرى تطوير قدراتهم فى وقت مبكر بتخويلهم قدرا أكبر من المسئولية الادارية .

ويعلق مؤلفو كتاب « العمل التنفيذى » أهمية كبيرة على هذه الطريقة فى التحسين الادارى فى المؤسسات الكبيرة مشيرين الى أن هذه السياسة تعمل فى اتجاهين . فالمنفذون الذين « أعطوا مسئولية لمرءوسيهم بانتظام وبما يتناسب مع قدراتهم وميولهم وكذلك مع حاجات التنظيم زادوا من فاعليتهم الذاتية بهذه الوسيلة الى درجة بدت فى بعض الأحيان مثيرة للغاية »(٣١) وقد وجد فى كثير من المؤسسات الكبيرة التى درست أنها تتجه الى التبكير بنقل كبار المنفذين الى مراكز « كبار الساسة » مع ما يترتب على ذلك من نقل عبء العمليات الى الأصغر سنا . وتؤدى هذه السياسة الى ادخال نشاط جديد الى المنشأة وتشجيع وجهات النظر الجديدة ، وربما كان أعظم مزاياها أنها تمنح صغار المنفذين فى جميع أرجاء التنظيم دافعا أقوى مما ينتج عن أى وسيلة أخرى(٣٢) .

فالأقدمية ، و « مسايرة الزمن » تعتبران مخاطر فى ادارة المنشآت الكبيرة فى قطاع الأعمال والحكومة على السواء . والصعوبة هى أن كبار المنفذين يتعودون على السلطة لدرجة أنهم غالبا ما يترددون بالسليقة من

(٣٠) المرجع السابق ص ١٠١ — ١٠٢ .
(٣١) ليرنت ، آولريخ ، بوز المرجع المذكور ص ٢١٠ .
(٣٢) ديموك ، هايد المرجع المذكور .

أن يتركوها باختيارهم • واذا أريد التغلب على هذه المحافظة الغريزية فلابد أن يشيع التقدير الفعلى للحاجة الى نقـــل المسئولية الى الشباب فى أول فرصة • وعلى ذلك فان أنظمة التقاعد المناسبة أداة كبرى فى الوصول الى ادارة متحسنة ولكن من سوء الحظ ــ رغم ما لوحظ حديثا من تقدم ــ أن أغلب أنظمة التقاعد فى الخدمة العامة مازالت بعيدة عما ينبغى أن تصل اليه(٣٣) •

وهناك وسيلة رئيسية لاثبات مناشط واخلاص صغار المنفذين تسمى الادارة الجماعية كان أول ذيوعها عندما استخدمها «ماك كورميك وشركاه» فى بالتيمور ، وهو أكبر مصنع للتوابل والبهارات فى الولايات المتحدة • وقد كتب رئيس هذه الشركة كتابا عنوانه الادارة الجماعية أوضح فيه الخطة وقدر النتائج وعرض الآثار الكبرى (٣٤) • والكتاب توضيح هام ؛ لأنه يحكى بلغة سهلة ما استطاع صـــغار المنفذين أن ينهضوا به عندما أتيحت لهم الفرصة •

والادارة الجماعية نظام ادارى تعمل فيه جماعة من صغار الموظفين جنبا الى جنب مع جماعة من كبارهم فى بعض نقط التنسيق المحددة من مجلس الادارة الى أدنى ويساعد كلاهما على تحديد سياسات الشركة وطريقة ادارتها • وعندما بدأ « ماك كورميك » وشركاه التجربة فى سنة ١٩٣٢ شكل مجلس مديرين ملحق يتكون من سبعة عشر من صغار المنفذين ممن يمكن الاعتماد عليهم مستقبلا لشغل وظائف رؤسائهم • والفكرة هى أنه ليس هناك فى ظروف العصر الحديث من تتوافر له الموهبـة أو التدريب ليدير مشروعـا بمفرده ، وكذلك فان مجالس كبار المنفذين ذاتها محدودة فيما يمكن أن تنهض به • والمنتظر أن يتوافر لمجلس شبان من الادارة الوســـطى أفكار جديدة وعملية فلماذا اذن لاتتاح لهم الفرصة لدراسة نفس المشكلات التى يدرسها مجلس الكبار ونرى ما يؤدى اليه التطعيم المستعرض ؟

ومن الطبيعى أن يكون لمجلس الكبار فى حالة الخلاف الرأى الفصل • والواقع أنه مع أن كلا المجلسين عمل مستقلا عن الآخر فلم يبد خلاف من هذا النوع مطلقا• بل ان مجلس الشباب قدم أفكارا أدت الى أرباح كبيرة ومنتجات جديدة وطرق جديدة فى التجارة وزاد من الحوافز فى كل أرجاء الشركة وشنجعت النتائج « ماك كورميك وشركاه » فيما بعد على اضـــافة مجلسين جديدين فى مستوى التنفيذ واحد لادارة المصنع والآخر للمبيعات،

(٣٣) يناقش هذا الموضوع فى الفصل العشرين •

(٣٤) شارلس ماك كورميك ــ الادارة الجماعية (نيويورك ١٩٣٨) •

وكانت النتيجة هى النجاح فى كل حالة . واحدى السمات الهامة الأخرى فى الخطة هى أنه عندما يلحق أحد الشباب المرموقين بالشركة يرعاه أحد أعضاء مجلس المديرين الشبان حتى يمكن أن يرشده فى مشكلاته المهنية وعن تقدمه فى الشركة . وقد ظهر أن هذا يرفع الروح المعنوية كذلك ؟

وقواعد الادارة الثلاث التى يركز عليها نظام « ماك كورميك » هى أولا شجع وأثر الاهتمام فى عمل كل قسم بحيث ينظر الموظفون الى وظائفهم على أن فيها مستقبلهم وأن لهم عملا دائما فى المنظمة : وثانيا درب الموظفين على تحمل المسئولية بالسرعة التى يستطيعون اعداد أنفسهم لتحملها ، وثالثا كافىء جميع العاملين على أساس الكفاية والعدالة المطلقة ، وأقنعهم أنهم لا يستطيعون الارتقاء بأنفسهم على خلاف هذه الأسس .

وقد ذاعت قاعدة الادارة الجماعية . فقد استطاع واضعها أن يقرر بعد خمس سنوات من بدء استخدامها أن ٤٥ منشأة كبيرة فى الولايات المتحدة واثنتى عشرة فى انجلترا ، وعددا آخر فى كندا قد شكلت مجالس مديرين من شباب الموظفين على غرار نموذج « ماك كورميك » . والسؤال الذى يثار هنا بالطبع هو ما اذا كانت مثل هذه الخطة يمكن تطبيقها فى الادارة العامة والى أى مدى . والاجابة هى أنه ليس هناك من الفروق بين ادارة الأعمال والادارة الحكومية ما يصل فى أهميته درجة تمنع استخدام فلسفة وطريقة الادارة الجماعية فى الأجهزة الحكومية اذا توافرت الرغبة فى استخدامها(٣٥).

مراجع مختـــارة

American Management Association, *The Development of Foremen in Management* (New York, 1947).

Appley, Lawrence A., *The Human Element in Personnel Management* (Washington, D.C., 1941).

Clapp, Gordon R., *Supervisory Training in the Tennessee Valley Authority* (Chicago, 1936).

Cleeton, Glen U., and Charles W. Mason, *Executive Ability* (rev. ed., Yellow Springs, O., 1946).

Commission of Inquiry on Public Service Personnel, *Training Public Employees in Great Britain* (New York, 1935).

Corson, John J., *Executives for the Federal Service* (New York, 1952).

(٣٥) راجع فى هذا الخصوص أيضا توماس ريد « اعادة النظر فى الادارة الجماعية » الادارة المتقدمة العدد الثامن (أبريل — يونيه ١٩٤٣) ص ٦٠ — ٦٣ . كان عدد الشركات التى انتهجت طريقة الادارة الجماعية وقت كتابة هذا المقال أكثر من ٢٥٠ شركة .

Dartnell Corporation, *Employe Rating Programs* (2 vols., Chicago, 1944).

Dimock, Marshall E., "The Administrative Staff College: Executive Development in Government and Industry," *American Political Science Review*, Vol. L (March, 1956).

Donaho, John A., "Employee Suggestion Systems in the Public Service," *Public Personnel Review*, Vol. VI (October, 1945).

Fischer, Virginia L., "Conference Training in Federal Budgeting," *Public Administration Review*, Vol. IX (Autumn, 1949).

—, *Staff Development-The Supervisor's Job* (Washington D.C., 1948).

Hall, Milton, *Employee Training in The Public Service* (Chicago,1941)

—, "Supervising People-Closing the Gap between What We Think and What We Do," *Advanced Management*, XII (September, 1947), 129-135.

—, *Training Your Employees* (Society for Personnal Administration, Washington, D.C., 1940).

Irwin, Randall, "A Case Study in Training," *Advanced Management* Vol. VI (January-March, 1941).

Juran, Joseph M., *Bureaucracy-A Challenge to Better Management* (New York, 1944).

McCormick, Charles P., *Multiple Management* (New York, 1938).

McLarney, William J., *Management Training, Cases and Principles* (Homewood, III., 1952).

Marble, Samuel D., *The Application of Psychological Techniques to Employee Service Rating* (Syracuse, N.Y., 1941).

Pfiffner, John, *Supervision of Personnel:Human Relations in the Management of Men* (New York, 1951).

Probst, John B., *Measuring and Rating Employee Value* (New York, 1947).

—, *Service Ratings* (Minneapolis, 1931), privately printed.

Randall, Raymond L., *Developing Management Potential through Appraisal Panels* (U.S. Civil Service Commission, Washington, D.C., 1955). A modern technique for rating executive

Reid, Thomas R., "Multiple Management Re-examined," *Advanced Management*, Vol. VIII (April-June, 1943).

Rushin, Emmett R., "A New Frontier for Employee-Management

Cooperation in Government," *Public Administration Review*, Vol. III (Spring, 1943).

Smith, Richard C., and J. Murphy, *Job Evaluation and Employee Rating* (New York, 1946).

Tead, Ordway, "Employe Counseling: A New Personnel Assignment," *Advanced Management*, Vol. VIII (July-September, 1943).

United States Civil Service Commission, *How Federal Agencies Develop Executive Talent* (Washington, D.C., 1953).

—, *A Program for Supervisors in the Federal Service* (Washington, D.C., 1943).

War Manpower Commission, Training within Industry Service, *The Training within Industry Report*, 1940-1945 (Washington, D.C., 1945).

Wortham, Mary H., *Rating of Supervisors* (Industrial Relations Section, California Institute of Technology, Pasadena, Calif., 1943).

٢٠

الخدمة الحكومية كمستقبل وظيفى

يجد الرجل أو السيدة الذى يستشعر الاحساس بالرضا من الخدمة العامة مزايا واضحة شخصية وغير شخصية فى العمل فى الادارة الحكومية فى مستوياتها العليا • ولكن بالاضافة الى ذلك فان أمام الموظف الحكومى فرصا كثيرة للترقى فى مستويات الادارة الوسطى والدنيا لايحتاج الى أكثر من الاهتمام بها • وفى مدخلنا الى هذا الموضوع الذى يهتم به كل فرد يفكر فى أن يحترف العمل بالحكومة نجب أن نحتفظ فى ذاكرتنا بالنقط العديدة التالية :

أولا ـ ان ادارة الحكومة تتطلب استخدام كل نوع من المهارات الحرفية التى تظهر فى المجتمع تقريبا ويشمل ذلك ١٥٠٠٠ من المهارات المختلفة فى الحكومة الفيديرالية بمفردها ، وهذا العدد يكاد يصل الى ثلثى مجموع المهارات فى المنشآت الخاصة جميعها ويحتاج الى هذه المهارات فى ٥٨٤ نوعا مختلفا من العمل •

وثانيا ـ تحتاج الحكومة فى كثير من هذه المهارات الى استخدام أعداد هائلة ، مثال ذلك أن عدد الوظائف فى الولايات المتحدة زاد بين سنتى ١٩٠٠ ، ١٩٤٩ فى الحكومة الفيديرالية وحكومات الولايات والحكومات المحلية خمسة أضعاف زيادة عدد الوظائف فى الصناعة •

وثالثا ـ ولا يقتصر وجود الوظائف الهامة على واشنطون أو الحكومة الفيديرالية ، فكثير من عمل الولايات والبلديات يلقى نفس القبول وبعض الأعمال كما هى الحال فى مدينة نيويورك تمتاز فى المرتب عن الحكومة بالنسبة لأنواع معينة من الوظائف • كما أن رياسة المدن تتحدى بجاذبيتها غيرها من الوظائف • والوظائف القريبة من الموطن والتى يعمل الشخص فيها على الارتقاء بموطنه ومسقط رأسه تكسب الكثير من الرضا •

ورابعا ـ ينبغى أن يلاحظ أن الحوافز المالية فى الحكومة مع أنها مازالت أدنى كثيرا من المرتبات القصوى من المنشآت الخاصة أو فى المهن الا أنها أخذت تتحسن نسبيا مع تزايد ارتفاع الضرائب التصاعدية على الايرادات

الخاصة الضخمة ، وزيادة المرتبات الحكومية فى شرائحها المنخفضة • ونجد فى مستويات المرتبات المنخفضة أى فى حدود أربعة أو خمسة آلاف دولار فى السنة أن المرتبات الحكومية للعمل المتكافىء كانت افضـــــل نوعا فى الحكومة لسنوات عديدة منها فى الوظائف الخاصة ولكننا نعود فنؤكد أن هذا الوضع صحيح فى المستويات الدنيا فحسب •

مجال الوظائف العامة :

ليست الحكومة الفيدرالية منظمة واحدة ، بل انها مجموعة تشمل أكثر من ستين منشأة ضخمة لكل منها مشكلاتها وحاجاتها الخاصة (١) • ولكن البرامج التنفيذية الحكومية التى تثير الحيرة بسبب تنوعها وضخامتها تقل نوعا فى مداها اذا نظرنا اليها بعين من يختار حرفة بدلا من نظرة المواطن • فالحكومة تهتم بكل من العمل والزراعة والصناعة والحرف جميعا •

وأغلب الناس يدخلون الادارة العامة ليس نتيجة اتجاه مقصود الى وظيفة الادارى ، ولكن نتيجة تزايد الاهتمام فى مجال معين ثم تقرير أى الأماكن يؤدى فيها هذا العمل على أفضل نحو • وفى ٩٩ فى المائة من الحالات يكون نوع العمل المطلوب مما تنهض به الحكومة فى مكان ما من تشكيلها الضخم• فخريج الجامعة يدخل الى ميدان الطب مثلا ، ثم الى العمل فى الصـــحة العامة ، ثم يتدرج الى العمل فى الادارة فى مجال الصحة العامة • أو أنه يدرس القانون ثم يشغل وظيفة فى لجنة التجارة بين الولايات ثم يشترك كعضو فى لجنة سكك حديد كاليفورنيا • أو أن تهتم احدى خريجـــات الجامعة باقتصاديات العمل فتشغل وظيفة فى ادارة احصائيات العمل ، وبمرور الوقت تصبح مديرة لقوانين الحد الأدنى للأجور فى ولاية كاليفورنيا• ويوجد فى الواقع مئات من مثل هذه التوافيق •

وبالاضافة الى برامج الحكومة التنفيذية التى يلزم لادارتها أفراد يتوافر لهم نوع من الدراية الخاصة فى نوع البرنامج الذى يديرونه ، فان هناك الادارة المساعدة أو الاستشارية • فقد يكون اهتمام خريج الجامعة بالتنظيم أو شئون الأفراد أو الميزانية أو العلاقات العامة أو الاحصاء أو الخـــدمات القانونية وما يشبه ذلك وهو لا يعنى فى هذه الحالة بصفة خاصة فى أى مجالات العمل يدخل — فالعمل الاستشارى يجذبه • وبعد أن يمضى وقتا فى وظائف الحكومة الصغيرة فقد يصبح باحثـــا فى شئون الميزانية فى

(١) انظر لجنـــة تنظيم الجهـــاز التنفيـــذى فى الحـــكومة — ادارة الأفراد (واشنطون ١٩٤٩) ص (١١) •

« سبرنجفيلد بولاية الينوى » ، أو مســـاعدا اداريا لوزير الخارجية فى واشنطون ، أو خبيرا فى العلاقات العامة فى مكتب الحاكم فى ماساشوستس. فاذا كان هذا هو مجال اهتمامه فانه يجد الكثير من الوظائف الاستشارية التى يتزايد عددها متاحة له . ومع ذلك فيحسن عادة الجمع فى التدريب بين الاعداد فى مجال تنفيذى فى الادارة ، وكذلك الاعداد فى أحد التخصصات الاستشارية بدلا من الاعتماد كلية على واحد منهما فحسب ؛ لأن الجمع يجعل من الميسور العمل على كل من جانبى الخط ويوجد التوازن الذى يجعل كل نوع من الموظفين أكثر فاعلية فى عمله .

كما أنه ليس من الضرورى الاستمرار فى نوع واحد من العمل طوال خدمة الفرد . فقد وجدت احدى شعب البحث من لجنة هوفر الثانية أنه من بين مجموعة الموظفين التى درستها أن ٦٥ فى المائة توافرت لها الخبرة فى كل من العمل التنفيذى والاستشارى ، وأن ٧١ فى المائة مارست العمل فى أكثر من جهاز حكومى واحد(٢) .

والعمل الحكومى متنوع لدرجة أن وظيفة فى الادارة العامة يمكن أن تتصف بالاثارة والتحدى مثل ادارة العلاقات الصناعية فى مؤسسة صناعية كبرى ، أو قد تبلغ فى العمل الروتينى مرتبة قسم السجلات فى شركة تأمين على الحياة . ويمكن أن تكون الاشغال العامة على عكس النظرة المتحيزة التى تبدو أحيانا بعيدة عن الجمود . فمثلا نجد أن خريج احدى الكليات قام فى العشر السنوات الأولى من عمله فى الادارة العامة ببحوث للجنة الاقتصادية المؤقتة بواشنطون ، ورأس قسم الدليل الادارى لمصلحة الهجرة والتجنيس، ثم شغل وظيفة المساعد الادارى لرئيس جهاز جديد خلال الحرب ورأس فيما بعد البرنامج ذاته ثم تحول فى نهاية الحرب العالمية الثانية الى اخصائى تنظيم فى مكتب وزير الدفاع . وهناك آخر تدرب كمحام ، ثم عمل فى تشريع الأعداء المنحازين قبل نشوب الحرب العالمية الثانية مباشرة وساعد على تنظيم ادارة الاعارة والتأجير وأصبح ممثلا لها فى لندن ثم رقى الى وكيل مدير فى المركز الرئيسى بواشنطون .

وقصص النجاح هذه تعتبر أعلى من المعتاد بالتأكيد ويرجع بعض السبب فى ذلك الى أنها حدثت فى زمن الحرب ، ولكن هناك الكثير مثلها . فهذان الرجلان عملا فى التنظيم والادارة ووضع السياسة أيضا ، وعاونا على تحديد الاتجاه الذى تسير فيه برامجهما . ويجب أن يتصف من يشغلون مثل هذه

(٢) لجنة تنظيم الجهـــاز التنفيذى فى الحكومة ــ تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة المدنية (واشنطون ١٩٥٥) ص ٢٤٣ .

المناصب بالدبلوماسية بالاضافة الى قدرتهم كذلك على شق طريقهم خلال المصاعب عند الضرورة ٠ والادارة العامة بالنسبة لهم ـ بالرغم من المضايقات العارضة تكاد تكون لها نفس الاثارة التى يتصف بها أى عمل آخر ينهضون به ٠ والوظيفة العامة بالنسبة للآخرين شىء مختلف بالطبع ولكنها لاتختلف كثيرا عن نطاق الوظائف المقابلة فى الصناعة الخاصة ٠

وكل هذا يؤيد حقيقة أنه توجد فرص عمل مجزية لكل خريج فى الجامعة تقريبا مهما يكن نوع تخصصه اذا كان مهتما بالادارة العامة ، سـواء فى الوظائف الادارية أو الاستشارية أو كاخصائى فى أحد المجالات المتميزة ٠

وبسبب الحاجة العامة الى الكتبة والمختزلين والسكرتيرين والمساعدين التنفيذيين يعين كثير من النساء فى الحكومة فى المراتب الدنيا ، فى حـين يعين كثيرون أيضا فى مستويات أعلى كالمحامين والفنيين ومساعدى الباحثين والاخصائيين وكذلك كاخصائيين فى جميع المجالات ٠ وبالاضافة الى ذلك، فان عدد النساء اللائى وصلن الى مراكز فى المستوى الأعلى يزيد بصفة مستمرة ٠ وعلى هذا فانه فى الجيل الماضى شغل اثنان من النساء مركزى وزيرتين فى الوزارة الفيديرالية وكان عدد منهن عضوات فى المجلس الصغير كمساعدات للوزراء ، وكثيرات كن عضوات فى المجالس واللجان ومديرات أقسام ورئيسات ادارات ٠ وقدر أنه فى سنة ١٩٥٥ بلغ عدد النسـاء فى خدمة الحكومة الفيديرالية ٥٦٠ر٠٠٠ وفى وظائف التعيين فى حكومات الولايات ٦٠٠٠ ونحو ١٨٠٠٠ فى المقاطعات والوظائف البلدية ، ونحو خمسين ينهضن بوظائف العمد فى البلدان الصغيرة (٣) ٠ ويبين الجـدول التالى مقدار التنوع فى العمل المهنى الذى توفره الحكومة الفيديرالية بمفردها٠ ولما كان التحاق النساء الآن بهذه المهن شائعا جدا فان الفرصة تتساوى أمامهن مع الرجال فى الالتحاق بخدمة الحكومة الفيديرالية(٤) ٠

العلوم الاجتماعية ، علم النفس ، والخدمات :

اقتصاديات الأعمال ، واقتصاديات الزراعة ، الشئون الخارجية ، بحوث المخابرات الحربية ، علم النفس ، البحث الاجتماعى ٠

---

(٣) هذه الأرقام من اعداد اللجنة القومية الجمهورية ونشرت فى النيويورك تيمس فى ٥ يولية سنة ١٩٥٥ ٠

(٤) تقرير شعبة البحث عن المستخدمين والخدمة العامة ص ١٦٠ ٠

العلوم البيولوجية :

علم الحشرات ، علم الطفيليات ، الزراعة العـــامة ، صيانة الأراضى ــ الغابات ــ علم الأراضى ·

المحاسبة والمالية :

محاسبة الأعمال ــ المحاسبة الحكومية ــ مندوب الايرادات الداخلية ·

الطب العلاجى والمستشفيات والأسنان والصحة العامة :

طبيب ــ ممرضة ــ اخصائى تغذية ــ طبيب علاج مهنى ــ طبيب علاج طبيعى ــ صيدلى وطبيب أسنان ·

العلوم البيطرية :

التفتيش البيطرى على الماشية ــ التفتيش البيطرى على اللحوم ·

الهندســـة :

العامة ــ الأمن ــ المواد ــ المعمارية ــ المدنية ــ الانشائية ــ التشكيلية ــ الهيدروليكية ــ المساحة ــ الخرائط ــ الطرق الرئيسية ــ الميكانيكية ــ العتاد الحربى وتصميم العتـــــاد ــ الكهربية الالكترونية ــ الطيران واحتياجات الطيران ــ التطوير والتصميم ــ البحرية ــ العمارة البحرية ــ الزراعة ــ الكيموية والهندسة الصناعية ·

القانونية ومشتقاتها :

نائب محاكمة ــ مساعد قانونى ــ قضائى ــ نائب مستشار ــ نائب عام·

الفنون الجميلة والتطبيقية :

العمارة ·

سجل حقوق الطبع ــ سجل الاختراعات ــ العلاقات التجارية :

فحص الاختراعات ·

العلوم الطبيعية :

العلوم الطبيعية (التى لم تبوب فى مكان آخر) ادارة العلوم الطبيعية، الفيزياء ، الاحتياطى الذرى ، التطوير والاختبار ، الكيمياء ، التعـــــدين ، الچيولوچيا ، التكنولوچيا ·

المكتبة والمحفوظات :

المكتبـــة ·

الرياضة والاحصاء :

الرياضة ، والاحصاء ، الكتابة الرمزية ·

التعليم :

التعليم والتدريب ·

امتحانات الخدمة المدنية لخريجى الكليات :

ذكرت سنة ١٩٣٧ فى فصل سابق على أنها نقطة بارزة فى تاريخ ادارة الأفراد ، لأنها كانت السنة التى انتهجت فيها الحكومة الفيديرالية سياسة عقد امتحانات خاصة لالحاق خريجى الكليات بالخدمة ، بالاضـــافة الى ما تعقده من امتحانات منتظمة لوظائف مثل ساعى البريد وعامل المصـــعد وغيرهما • وفى نفس الوقت تقريبا بدأت برامج تدريب مقيمة فى الادارة العامة ترعاها الهيئات الخاصة فى واشنطون وغيرها تتيح لخريجى الجامعة فرصة التلمذة فيما يختارون من أجهزة دون أن ينالوا أجرا ولكنهم يستفيدون من ارشاد موظفيها وهم يلمون بنواحى العمل • وقد تغير برنامج التدريب المقيم نوعا ولكنه استمر واتسع وكذلك السياسة المتعلقة بالامتحانات التى تكشف عن الممتازين من الشباب • وكان من نتيجة ذلك أن أصبح الاتصال بالخدمة العامة بمجرد اتمام الدراسة أيسر من ذى قبل • ومن المعتاد أن يكون المتقدم لوظائف معينة ــ وعلى الأخص تلك التى تحتاج الى معرفة خاصة عن الادارة العامة أو عن أحد المجالات التكنولوجية ــ حاصلا على درجـــة الماجستير ، فضلا عن درجة البكالوريوس فى الآداب •

وكان امتحان المحلل فى العلوم الاجتماعية الذى أدخل فى سنة ١٩٣٧ مختلفا تمام الاختلاف عن النوع التقليدى للاختبار الذى تجريه لجنة الخدمة المدنية ؛ اذ كانت اللجنة من قبل تركز على اختبارات التحصيل أكثر من اختبارات القدرة العقلية لأن الرؤساء المنفذين كانوا يفضلون الأفراد القادرين على الاضطلاع فورا دون الحاجة الى تدريب أو بعد تدريب قليل(٥) • وعلى النقيض من ذلك اعتمد الامتحان الجديد على الذكاء العام وسعة المعرفة فى العلوم الاجتماعية • والواقع أن مجال الامتحان الأول كان على درجـــة من الاتساع أثارت بعض النقد من الرؤساء المشرفين الذين اعترضوا على اختيار شخص ما من سجل الناجحين فى وظيفة محلل اجتماعى مثلا درس اللغـة اليونانية كموضوع رئيسى ثم ألحق بوظيفة اخصائى •

وبالتدريج حل امتحان مساعد مهنى مبتدىء محل امتحان المحلل فى العلوم الاجتماعية وجعل الحد الأدنى للمرتب عند بدء التعيين ٣٤١٠ دولارات سنويا • وأسس هذا الامتحان كسابقه على موضوعات الدراسة الجامعية وشمل الوظائف الاختيـــارية للبكتريولوجى والاقتصـــادى والجغرافى

---

(٥) ميلتون ماندل « معايير الأفراد » فى كتاب مبادىء الادارة العامة (نيويورك ١٩٤٦) ص ٥٦٢ تحرير فريتز مورشتين ماركس •

والچيوفيزيقى والمحلل الاجتماعى والاحصائى • وكانت الامتحانات مفتوحة للمتقدمين الذين أتموا (أو ينتظر أن يتموا فى نفس الســـنة الدراسية) برنامجا دراسيا جامعيا مدته أربع سنوات للحصول على البكالوريوس أو درجة أعلى منها فى المجـال التخصصى المناسب أو لهؤلاء الذين جمعوا بين الخبرة السديدة وبين الدراسة الجامعية التى تعادل برنامج أربع سنوات فى الكلية• وحيث ان هذا الامتحان شمل مجالا أقل اتساعا من ســـابقه ، فقد كانت النتيجة تحسينا كبيرا عن التجربة الأولى •

ثم كان هناك أيضا امتحان المساعد الادارى المبتدىء الذى تطور عن امتحان سابق للفاحص المبتدىء فى الخدمة المدنية • وكان الحـــد الأدنى للراتب السنوى عند بدء التعيين هو ٣٤١٠ دولارات لخريجى الكلية و ٤٢٠٥ دولارات للمنفذين الذين أمضوا سنة على الأقل فى الدراسات العليا • وكان هذا الاختبـــار نوعا فريدا فيما يتعلق باجراءات الاجتذاب فى الحكومة الفيدرالية لأن هدفه كان اختيار خريجى الكلية الممتازين بغرض تطويرهم ليشغلوا مستقبلا الوظائف التنفيذية ، أو الوظائف الاستشارية العليا فى الحكومة الفيدرالية • وكان الامتحان صعبا حتى لايجتازه الا أعلى المتقدمين كفاية • وشملت الوظائف التى شغلت مدى فسيحا ضم المساعد الادارى ، ومحلل الميزانية ، وباحث التنظيم وطرق العمل ، ومرتب الوظائف ، ومحلل الاجتذاب والالحاق ، ومحلل العلوم الاجتماعية • وكان هذا الاختبار ـ فيما ترى لجنة الخدمة المدنية ـ « خطوة هامة فى وضع برنامج لتطوير المنفذين » هدفه هو « مواجهة مشكلات الغد بالقدرة على استبدال الموظفين الرئيسيين فى الحكومة الفيدرالية » •

وقد قررت احدى شعب البحث من لجنة هوڤر الثانية أن هذه الامتحانات كانت بداية طيبة ، ولكن المجال مفتوح لادخال تحسينات مستمرة وللابتكار والتجريب ولمزيد من الاتصالات المنطقية المباشرة بالكليات والجامعـــات لاجتذاب الراغبين فى الخدمة المدنية • وعلى ذلك فقد كانت الخطوة التالية هى تطوير امتحان دخول الخدمة المدنية فى سنة ١٩٥٥ ليطبق على أساس مفتوح ومستمر ، بمعنى أن كل راغب مؤهل لوظيفة معينة يستطيع أن يتقدم فى أى وقت وتعقد الامتحانات على فترات عديدة خلال العام •

وفى الوضع الراهن يحل هذا الامتحان محل امتحانى المساعد الادارى المبتدىء والمساعد المهنى المبتدىء ، وهو الوسيلة الرئيسية التى يلتحق عن طريقها خريجو الكليات بخدمة الحكومة الفيدرالية • ويشمل الاختبار مدى فسيحا من المهن والحرف غير ما يدخل فى العلوم الطبيعية والهندسية وبعض

مجالات فنية أخرى بأمل أنه سوف يضمن للحكومة موردا متوازيا من الرجال والنساء الجامعيين يدخلون الخدمة فى أول مستوياتها • وهو مفتوح لحاملى البكالوريوس أو الدرجات الأعلى ، بصرف النظر عن موضوعات التخصص أو مجالات الدراسة الرئيسية أو للأفراد الذين توافرت لهم خبرة معادلة مناسبة • والخطة مصممة بحيث تتيح للحكومة ذاتها مجالا للاختيار من بين المتقـــدمين المؤهلين بحيث يمكن شغل أنواع مختلفة من الوظائف بنفس الامتحان لتبسيط اجراءات دخول الخــــدمة بالنسبة للمتقدمين المرموقين « لتجعل من السهل على الشباب الموهوب أن يعين فى الوظائف الفيدرالية التى تتوافر فيها فرص التقدم »(٦) •

برامج التدريب المقيم :

برامج التدريب المقيم التى تزايد ذيوعها فى كل مستويات الحكومة وسيلة أخرى يستطيع بها خريجو الكليات أن يجدوا مدخـــلا الى الادارة العامة • وقد ظل المعهد القومى للشئون العامة فى واشنطون خلال ما يقرب من خمسة عشر عاما يختار مجموعات من خريجى الكليات من الرجال والنساء وفق ميولهم وقدراتهم ، ويجمعهم معا فى واشنطون ، ويجد لهم وظائف يشغلونهـــا دون مرتب بالقرب من مديرى التنفيذ فى الأجهزة الفيدرالية المختلفة ، ويصرف لهم «بدلا» أو «منحة» ، ويرتب لهم المحاضرات وحلقات الدراسة ، ويتيح لهم فرصا مختلفة للترفيه • وفى نهاية فترة التدريب المقيم التى كانت تستمر زهاء عام يعين معظم المدربين فى وظائف الحكومة الفيدرالية الدائمة(٧) •

ومع ذلك فقد ألغى المعهد القومى للشئون العامة فى سنة ١٩٤٩ وأخذت الحكومة الفيدرالية تنهض بنفسها بأغلب النشـــاط الذى كان يدخل فى نطاقه• وأخذت برامج التدريب المقيم وغير المقيم للحكومة الفيدرالية التى بدأت

(٦) راجع المقالات التالية : فيليب يونج « امتحان دخول خدمة الحكومة الفيدرالية » ، جيمس ستوكارد « امتحـان دخول خـدمة الحكومة الفيدرالية » والتوظيف فى الأجهزة الفيدرالية هنرى راينتج الصغير « امتحان دخول خدمة الحكومة الفيدرالية » وجهة نظر الجامعة وكل هذا منشور فى مجلة الادارة العامة العدد السادس عشر (شتاء ١٩٥٦) •

(٧) للاطلاع على مناقشـــة حول هذا البرنامج راجع ر • ج • بيلوز « تقويم لبرنامج التدريب المقيم » مجلة الموظفين العدد الثانى (مارس ١٩٤٠) ص ٨ — ١٢ ، جان كومان « برنامج التـــدريب المقيم لموظفى الحـكومة الفيدراليـــة » ادارة الافراد العدد ١٧ (فبراير ١٩٤٤) ص ٣ — ٨ ، هنرى راينتج الصغير وكارل سترمسون « مدخل الى تدريب موظفى الخدمة العامة : البرامج الحكومية المقيمة » مجلة الموظفين العموميين العدد الثالث (يوليه ١٩٤٢) ص ١٩٠ — ١٩٩ •

بصورة متواضعة فى سنة ١٩٤٢ تتقدم بسرعة ، وفى ثلاثة أقسام رئيسية. ففى ظل أحد الأنظمة يمكن للمتقدم للوظيفة الحكومية عن طريق امتحان دخول خدمة الحكومة الفيدرالية أن يختار التدريب الادارى الداخلى . فاذا اجتاز الامتحان ، وقبل فى المقابلة الشفهية ، وقيد فى السجل ، ألحق بجهاز يتولى تدريبه على أعماله فى فترة تتغير تبعا لنوع العمل ، ثم ينقل فى نهاية فترة التدريب الى القائمة الرسمية لموظفي هذا الجهاز .

وهناك نوع ثان من برنامج التدريب الفيدرالى المقيم لايطبق الا على الموظفين الحكوميين الذين تختارهم لجنة الخــدمة المدنية من بين مرشحى الوزارات على أساس اختبارات ومقابلات تستغرق فترة ستة أشهر ، يستمر فيها تنقل الموظفين بين الأعمال وحضور دراسات مسائية . ويشترك بين خمسة وعشرين وثلاثين دارسا فى كل من هذه الدورات التى تستغرق ستة أشهر يكلفون فيها بمهام خاصة تهدف الى بلورة تجربتهم فى الوظائف الادارية التى تشــمل شئون الأفراد والميزانية والتحليل الادارى وأمثـــالها . وهناك نوع ثالث من التدريب تنهض به الأجهزة المنفذة ذاتها بارشاد وموافقة لجنة الخدمة المدنية وهذه تسمى برامج تطوير المنفذين ويستفيد بهـــا الموظفون فى كل الدرجات .

وهنــاك نوع آخر من التدريب المقيم يتم عن طريق التوظيف الصيفى لطلبة المدارس الثانوية والكليات والمعلمين ؛ ففى سنة ١٩٥٧ مثلا أعلنت لجنة الخدمة المدنية عن شغل وظائف لفترة الصيف تختلف بين كاتب الآلة الكاتبة ومساح الحدائق ، ومن البيطريين الى المهندسين ، ومن الراصدين الجويين الى مصنفى اللحوم . وعين المتقدمون كطلبة مساعدين أو كطلبــة متدربين . ويلتزم المدربون بأن يؤدوا اختبار الخدمة المدنية حتى تتاح لهم الفرصة ليصبحوا من موظفى الحكومة المتفرغين بعد التخرج . وبلغ المرتب الشهرى فى مثل هذا العمل الصيفى ٢٨٤ دولارا بالنسبة لطلبة القسم الأول من الكلية ، ولكنه كان أكثر من ذلك بالطبع بالنسبة للمدرسين(٩) .

كما أنشأت كثير من الهيئات غير الحكومية أيضا برامج مقيمة للتدريب للخدمة العامة بحيث أصبح التدريب يشمل جميع القطـــاعات الكبرى فى الأمة ؛ فهناك مثلا برنامج التدريب الاقليمى الجنوبى الذى يتركز فى جامعة

---

(٨) أو . جلين ستال — ادارة الأفراد العموميين (الطبعة الرابعة نيويورك ١٩٥٦) ص ٣٥٣ .

(٩) نيويورك هيرالد تريبيون عدد ٩ يونية سنة ١٩٥٧ .

(١٠) لى جرين البحث والتدريب الاقليمى فى الادارة العامة مجلة الادارة العامة العـــدد السابع (ربيع ١٩٤٧) ٢٤٥ — ٢٥٣ .

الباما (١٠) ، وآخر فى ألبانى ويدار بالاشتراك بين جامعتى سيراكوز ونيويورك ، وبرنامج ثالث فى الغرب الأوسط تديره جامعة ولاية « واين » ، ورابع فى الغرب الأقصى تديره جامعة كاليفورنيا الجنوبية ٠ ومع كل هذا فليس هناك فى أى مكان ما يكفى حاجة التدريب ٠ وقد زاد التدريب المنتظم أثناء الخدمة الذى تنهض به الأجهزة الحكومية لموظفيها كثيرا على ما يتاح من فرص للتدريب المقيم لخريجى الكليات الجدد ٠

جداول المرتبات وظروف العمل :

كما لاحظنا من قبل فان المرتبات الحكومية فى الشرائح الدنيا لها نفس الجاذبية على الأقل ، وفى بعض الأحيان تكون أكثر جاذبية من المرتبات فى قطاع الصناعة الخاص بالنسبة للعمل المتشابه ٠ كما أن العلاوات فى الدرجات الدنيا فى الحكومة قد تمشت الى درجة كبيرة مع ارتفاع تكاليف المعيشة خلال السنوات القليلة الماضية ٠ ولكن المرتبات فى الدرجات الوسطى والعليا تلاقى المصاعب فى هذه الناحية كما هو الشأن فى الصناعة٠ فقد ارتفع معامل السعر فى البضائع الاستهلاكية بمقدار ٩٢ر٤ فى المائة من سنة ١٩٣٩ الى نهاية سنة ١٩٥٤ ، فى حين ارتفع المرتب الأساسى لأدنى فئات الخدمة المدنية بنسبة ٩٨ر٤ فى المائة خلال نفس الفترة ، ولكن لم تصل زيادة المرتبات فى الفئات العليا الا الى ٥٠ فى المائة ٠ وكانت النتيجة هى تناقص المدى بين الدرجات العليا والدنيا : ففى سنة ١٩٤٠ كان مرتب رئيس أحد البرامج سبعة أمثال مرتب البواب ، ولكنه بلغ فى سنة ١٩٥٥ أربعة أمثال هذا المرتب(١١) ٠ وفى سنة ١٩٥٥ زاد الكونجرس أكثر من مليون مرتب فى السنة وارتفع مرتب أعلى فئة فى الخدمة المدنية الى ١٦٠٠٠ دولار فى السنة ٠ كما كان المرتب السنوى الوسيط لموظفى الحكومة الفيديرالية فى الولايات المتحدة الوسطى ٣٩١٠ دولارات فى سنة ١٩٥٥ وبلغ فى سنة ١٩٥٦ ، ٤١٠٢ من الدولارات ، أى بزيادة قدرها ٥ فى المائة تقريبا ٠ ثم ووفق على زيادة أخرى بمقدار ١١ فى المائة لنحو مليون ونصف مليون موظف فيديرالى ٠ وفوق وظائف الخدمة المدنية الخاضعة للترتيب يختلف مدى المرتبات بين ١٧ر٠٠٠ دولار ، ٢٥٠٠٠ دولار والقيمة الأخيرة هى مرتب وزراء المجلس ٠

وليست الحكومة الفيديرالية هى الوحيدة التى تحتاج الى جداول مرتبات أفضل ٠ ففى سنة ١٩٥٤ كان متوسط المرتب السنوى بين موظفى الولايات هو ٣٥٠٤ دولارات ٠ وكان بين موظفى البلديات ٣٧٢٠ دولارا ٠ وكانت

(١١) آلفن شوستر — النيويورك تيمس فى ٢٢ مايو سنة ١٩٥٥ ٠

الارقام فى الولايات الغنية أعلى من هذا ، ولكن لم يتجاوز المتوسط فى أى حالة ٤٤٢٨ دولارا بالنسبة للولاية ، ٤٥١٢ دولارا كمتوسط جميع المدن فى نطاق ولاية • ومع ذلك فانه منذ ذلك الحين ارتفعت المرتبات فى مناطق كثيرة مع الارتفاع المستمر فى نفقات المعيشة •

ومن المهم أن نلاحظ من هذه الأرقام أن جداول المرتبات بصفة عامـة أعلى فى المدن من جداول الولايات • ومنذ سنوات عديدة ارتفعت مرتبات رؤساء المدن حتى بلغ بعضها ٢٥٠٠٠ دولار فى السنة ، وبلغ مرتب مدير مدينة نيويورك ٣٣٠٠٠ دولار فى السنة • وبالاضافة الى ذلك وصـــل مجموع مرتبات موظفى المدن أكثر من ضعف ما كانت عليه وزاد عدد موظفى المدن أكثر من ٢٥ فى المائة خـــلال السنوات العشر من سنة ١٩٤٧ الى سنة ١٩٥٧ وحدث أشـــد ارتفاع فى المدن التى تعدادها بين عشرة آلاف وخمسة وعشرين ألف نسمة(١٢) • وحيث انه كلما كبرت المدينة زاد عدد الموظفين فيها بالنسبة لعدد السكان ، وكلما ارتفعت المرتبات فانه يبدو أن الزيادة فى هذه الفئة من المدن تشير الى أن الحكم ينال عناية أكبر فى عدد من البلديات التى كانت لاتحظى من قبل الا بعناية أقل كثيرا •

أما بالنسبة لظروف العمل فان ساعات العمل الأساسية فى الأسبوع بالنسبة لأغلب موظفى الحكومة الفيديرالية يحددها القانون بأربعين ساعة موزعة فى المعتاد على خمسة أيام من الاثنين الى الجمعة ، وفى كثير من الحالات يعامل أى تجاوز لهذا الرقم على أنه عمل اضافى • ولابد من الاستثناء بالطبع فى حالة بعض الحرف فان تجربة فى معمل بيولوجى مثلا لاتجرى على أساس أربعين ساعة عمل فى الأسبوع • وكذلك الحال بالنسبة لكثير من الاداريين فى المستويات العليا وخصوصا موظفى رسم السياسة الذين يندر أن يحصلوا عدد الساعات التى يقضوها فى مكاتبهم •

كما ينظم القانون الاجازات السنوية والمرضية فتمنح الاجازة بمعدل ١٣ يوم عمل فى السنة للموظفين الذين تقل مدة خدمتهم عن ثلاث سنوات ، وعشرين يوما للذين تبلغ مدة خـــدمتهم بين ثلاثة وخمسة عشر عاما ، وستة وعشرين يوم عمل لمن تبلغ مدة خدمتهم أكثر من خمسة عشر عاما • ويمكن تجميع الاجازات السنوية بحيث لاتزيد على ثلاثين يوما ، وهنـــاك بالطبع الاجازات الرسمية المعتادة • وتمنح الاجازات المرضية بمعدل ١٣ يوما فى السنة ، ويمكن تجميع الاجازات المرضية دون حد أقصى وتستخدم فى السنوات التالية •

(١٢) نيويورك تيمس فى ١٩ فبراير سنة ١٩٥٧ •

ومن المزايا الاضافية التى تمنح للموظفين برنامج التأمين الجماعى على الحياة الذى طبقته لجنة الخدمة المدنية منذ سنة ١٩٥٤ على موظفى الحكومة الفيديرالية . ويشهد على مقدار ما لقيه هذا المشروع من تأييد ما حدث من انه من بين مليونى موظف لهم حق الاشــــتراك فى التـــأمين لم يرفض الاشتراك الا ٤ فى المائة فقط .

الفصـــل من الخدمة ـ أو الفصل من العمل :

فى الوقت الذى صدر فيه تقرير لجنة هوفر الثانية فى سنة ١٩٥٥ كان يفصل من العمل من بين الموظفين المدنيين واحد فى كل أربعة تقريبـــا لواحد من الأسباب العديدة الآتية : يترك العمل باختياره ، ينقل من وظيفته أو يطرد منها أو يحصل على اجازة طويلة دون مرتب ، أو بسبب تخفيض القوة العاملة ، أو انتهاء العمل . وفى حالة الفصل المسبب يجب النص على التهم كتابة وتتاح الفرصة للاجابة ، ويجب أن يوجه انذار كتابى بالاجراء الذى سوف يتخذ . ولاتتاح الفرصة لغير المحاربين القدماء للتظلم أمام لجنة الخدمة المدنية الا فى حالات الاجراءات الشـــاذة أو التمييز السياسى أو العنصرى ، وحتى فى هذه الحالات لا يكون لقرار اللجنة الا صفة استشارية بالنسبة للجهاز المختص . أما فى حالة المحاربين القدماء فان صدور القرار النهائى يستغرق بعض الوقت ؛ اذ يمكن التظلم منه أمام لجنة الخدمة المدنية ويكون قرارها ملزما للهيئة التى يعمل بها المتظلم .

أما فى حالة تخفيض القوة العاملة فان الاجراء يتصف بالتعقيد . ويتمتع المحاربون القدماء فى هذه الحالة أيضا بمزايا معينة . وقد أوصت لجنة هوفر الثانية بأن يعدل قانون امتياز المحاربين القدماء بحيث يؤدى الى اجراء أكثر مساواة فى تخفيض القوى العاملة ، ولكنها لم تكن راغبة فى بلوغ المدى الذى وصلت اليه شعبة البحث من التوصية بالغاء امتيازات المحـــاربين القدماء كلية فيما يتعلق بحقوق التوظف . وتبعا لخطة شعبة البحث يقسم جميع الموظفين الذين ينطبق عليهم موقف التخفيض الى ثلاث مجموعات حسب طول مدة الخدمة ، ويرتب الموظفون الداخلون فى كل مجموعة على أساس النفع الشامل أو الأداء ، ويطبق نظام تخفيض القوى العاملة استنادا الى هذا(١٣) .

امتياز المحاربين القدماء :

يحظى المحاربون القدماء كما ذكر فى نقط عديدة من هذا الفصل بمعاملة

(١٣) تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة المدنية ص ١٠٣ .

متميزة عندما يبحثون عن مجال عمل فى الحكومة الفيديرالية · وقد توسع قانون ١٩٤٤ لتفضيل المحاربين القدماء فى نظام التفضيل السابق وأصبح أساس الاجراءات الحالية فى التوظيف الفيديرالى · ويعرف لفظ محارب فى الولايات المتحدة بصورة أوسع منها فى أى دولة أخرى ولا يقصر كما هو الأغلب فى كل مكان على الأفراد الذين جرحوا ، أو شاركوا فى القتال الفعلى، أو خدموا فى ميادين القتال · وتشمل امتيازات المحاربين فى الخدمة المدنية الفيديرالية النقط التالية :

١ ــ فى الامتحانات ــ يضاف الى الناجحين من المحاربين عشر نقط الى تقديرهم اذا كان بهم عجز ، وخمس نقط اذا لم يكن بهم عجز ·

٢ ــ يغلب التساهل فى شروط السن واللياقة البدنية والتعليم الرسمى ·

٣ ــ ترفع أسماء المحاربين الى أعلى السجل فى امتحانات معينة ، ويقصر التنافس فى بعضها على المحاربين وحدهم ·

٤ ــ قد يسمح باعادة الامتحان بالنسبة للمحاربين ·

٥ ــ يفضل المحاربون القدماء فى التعيين على المتساوين معهم فى الأهلية ويقدم الذين بهم عجز على جميع المتقدمين فى حالات معينة ·

٦ ــ لايجوز تخطى المحاربين القدماء واختيار غير المحاربين الا لأسباب قوية ·

٧ ــ يتمتع المحاربون بضمانات خاصة ضد الاستيداع ·

٨ ــ يتمتع المحاربون فى الاجراءات التأديبية بامتيازات اضافية تشمل الاخطار قبل ثلاثين يوما وحق الاستئناف أمام لجنة الخدمة المدنية ·

٩ ــ يمتد التفضيل الى فئة معينة من زوجات وأرامل وأمهات المحاربين الذين يعولونهن ·

١٠ ــ يسرى التفضيل طول مدة خدمة الفرد ويطبق أيضا على قوائم الوظائف المستثناة من الترتيب ·

وهناك نحو ٢٠ مليونا من قدامى المحاربين فى الولايات المتحدة تضم المنظمات مليونين ونصف مليون منهم ، ويعمل فى خدمة الحكومة مليون منهم ــ ومن بين جميع موظفى الحكومة الفيديرالية يتمتع ٥٠ فى المائة بامتيازات المحاربين · وتبلغ هذه النسبة بين الذكور من موظفى الحكومة الفيديرالية ٦٠ فى المائة ، وعلى ذلك فالموضوع موضوع هام بالنسبة لادارة الأفراد فى الحكومة الفيديرالية ·

وقد علقت احدى شعب البحث من لجنة هوفر الثانية بأن « تقديم

المساعدة الى المحاربين القدماء خلال فترة اعادة التكيف أمر معقول.ولكن التفضيل بالنسبة لسليمى البنية من المحاربين لايمكن أن يستمر الى الأبد دون الاضرار بكفاية موظفى الحكومة فى الأداء والتدليل بأن المحاربين قد أثبتوا أنهم لايقلون كفاية عن غيرهم من الموظفين المدنيين ليس فى ذاته حجة فى تفضيل المحاربين القدماء فى الوظائف العامة».وتستمر شعبة البحث فى القول بأنه بعد اعادة التلاؤم مع الحياة المدنية يستطيع المحاربون أن يعتمدوا على أنفسهم ، شأنهم شأن بقية المواطنين ولا يعتقد أن الشعب الأمريكى بما فى ذلك المحاربون القدماء أنفسهم يرغب فى أن تصبح هذه الفئة باستمرار « طبقة ممتازة » بين المواطنين . ومثل هذا التطور اتجاه يتعارض مع المثل «الديموقراطية الأمريكية» وهى المثل التى استدعى المحاربون للدفاع عنها(١٤) .

ثم قالت شعبة البحث من لجنة هوفر انه ينبغى أن يحظى العاجزون من المحاربين القدماء بالأفضلية ، ولكن تطبيق الامتيازات على بقية المحاربين يؤثر فى تحكم الادارة فى جودة العمل(١٥) . وقد نظرت لجنة هوفر نفسها بعين الاعتبار الى هذه الآراء وحاولت فى توصياتها أن تجد حلا لبعض الاعتراضات وبصفة خاصة فى شأن تخفيض القوة العاملة .

أنظمة التقاعد :

تحسنت أنظمة التقاعد فى الخدمة العامة تحسنا كبيرا فى السنين الأخيرة كما هو الشأن بالنسبة لوظائف القطاع الخاص . ولكن هذه الأنظمة بصفة عامة يمكن أن تصل الى مستوى أفضل . ومع ذلك فانه اذا أدركنا أن أغلب ما توصلنا اليه لم يتحقق الا فى الفترة التى تلت الحرب العالمية الأولى وأن معدل التقدم قد أخذ يسير بخطوات أسرع منذ سنة ١٩٤٠ فهناك ما يدعو للأمل .

وتتولى الحكومات نفسها ادارة معظم أنظمة التقاعد . والمعتاد أن يكون للمدرسين أنظمتهم الخاصة ، كما أن أنظمة الولايات والحكومات المحلية تكون منفصلة بصفة عامة . وقد بلغ عدد قوانين الولايات التى تتصل بتقاعد المدرسين فى سنة ١٩٤٠ ثلاثة عشر فى جميع أنحاء الأمة . ولكن ما ان وافت نهاية سنة ١٩٤٧ حتى زاد العدد الى اثنين وثلاثين . وفى سنة ١٩٤٨ ــ ١٩٤٩ بلغ عدد أنظمة التقاعد المطبقة على موظفى الولايات والحكم المحلى نحو ألف وثمانمائة نظام تفاوتت درجة شمولها بين ٧٦ فى المائة من

(١٤) المرجع السابق ص ١١٢ .

(١٥) المرجع السابق ص ١١٤ .

مجموع موظفى كاليفورنيا الى عدم وجود أى نظام للتقاعد فى ولاية واحـدة فقط . وعلى ذلك فانه منذ سنة ١٩٥٠ وجد النظام الاجتماعى العادى ليطبق على الموظفـــين العموميين (فى غير المستوى الفيديرالى) الذين لم تشملهم أنظمة تقاعد من قبل . وبحلول سنة ١٩٥٤ كانت جميع الولايات ماعـدا أربعا تستفيد من هذا النظام . وكذلك فانه منذ سنة ١٩٥٤ أصبح لموظفى الولايات والحكومات المحلية الخيار فى أن يستفيدوا من الضمان الاجتماعى علاوة على برامج التقاعد العامة . وهناك حركة كبيرة للاستفادة من هـــذه الخدمة أيضا .

وفى سنة ١٩٥٣ كان ٩٥٫٧ فى المائة من مجموع الأجور والمرتبات فى الأمة يشملها أحد أنواع أنظمة التقاعد وبلغ مجموع مســاهمة الموظفين العموميين فى جميع مستويات الحكومة أكثر قليلا من ٩ فى المائة منها . وبين المدن نجد أن ٩٢٫٦ فى المائة من البلديات التى مجموع سكانها عشرة آلاف أو يزيدون تتمتع بأنظمة للتقاعد تطبق على بعض أو كل العـــاملين فيها . ولم تعجز الا قلة من المدن الكبرى عن انشاء نظام للتقاعد يطبق على بعض العاملين فيها على الأقل(١٦) .

وقد أدخلت تعديلات على قانون تقاعد الموظفين المدنيين سنة ١٩٢٠ فى الحكومة الفيديرالية عدة مرات للتوسع فى مدى شموله والتحرر من قيوده. وتدير لجنة الخدمة المدنية القانون الفيديرالى الذى يمنح معاشا للتقـاعد والعجزة والمعمرين للموظفين المثبتين والذين لاينطبق عليهم نظام معاشات فيديرالى آخر . ومع أنه يوجد هنا أيضا اتجاه الى ايجاد التكامل بين نظام التقاعد الفيديرالى وبرنامج التأمين الاجتمـاعى . ويستحق مرتب التقاعـد فى سن الثانية والستين بعد قضاء خمس سنوات على الأقل فى الخـــدمة المدنية وعند بلوغ سن الستين (أو استحقاق مخفض عند سن الخامســة والخمسين) بعد ثلاثين سنة من الخدمة . ويستحق مرتب المعاش أيضا فى سن أصغر فى حالات الفصل الاضطرارى بعد انقضاء خمس وعشرين سنة من الخدمة الحميدة ويعاد صرف أقساط المعاش عند الفصل من الخدمة اذا لم تكن يستحق فوائد عليها . وبعض أنظمة تقاعد الموظفين تصل أو ترتفع عن مستوى أنظمة الحكومة الفيديرالية ولكن الأنظمة المعتادة فى الولايات والحكومات المحلية لاتصل فى المعتاد الى مستواها .

وهناك نوعان رئيسيان من أنظمة التقاعد أحدهما نسبى اذ تحصـــل نسبة معينة من مرتب الموظف كل شهر وتضم الى حسابه عند التقاعد . وفى

(١٦) كتاب البلديات السنوى (شيكاغو ١٩٥٥) .

النوع الآخر تدفع الحكومة المبلغ جميعه ، ولكن المنتظر فى هذه الحالة أن تكون مرتبات الموظفين أقل ، وبذلك يكون الفرق بين النظامين من وجهة نظر الموظف ضئيلا • والأنظمة التى يسهم فيها الموظفون أكثر شيوعا فى الولايات المتحدة من تلك التى لايسهمون فيها • ويخصم من الموظفين الآن ٦ فى المائة فى المستوى الفيديرالى ، ويتجاوز الخصم ١١ فى المائة فى حكومة ولاية واحدة على الأقل ، وتنخفض قليلا عن خمسة فى المائة فى بعض الولايات والمناطق المحلية • والاتجاه مع ذلك هو الى زيادة المزايا المدفوعة والارتفاع بمساهمة الموظفين تبعا لها •

وكذلك فان هناك نوعين من الادارة المالية لأنظمة المعاشات • ففى النظام الاكتوارى يتكون اعتماد متزايد تدفع منه المزايا المستحقة عن حلول موعدها، ومن ناحية أخرى فانه فى ظل النظام النقدى تجمع الضرائب عند وحسب الحاجة لمقابلة الالتزامات المستحقة • والنظام الاكتوارى كثير النفقات صعب الادارة وتنشأ الصعوبة فيه منذ البداية فى كيفية التصرف فى الاعتمادات المعزولة عندما تكون المبالغ المدفوعة أقل مما ستكون عليه مستقبلا ، ومع ذلك فانه خطة صرف مستمرة ، ومن ثم تفضل النظام النقدى الذى يعتبر كثير النفقات أيضا بالاضافة الى أنه لايحسب حساب الحاجات المتوقعة فى المستقبل وتتزايد فيه عبء المزايا سنة بعد أخرى حيث انه لاتوجد موارد ، فليس هناك أية أرباح مكتسبة • فى حين بلغت الأرباح على الاستثمارات فى حالة الحكومة الفيديرالية أكثر من ٢٣٤ مليون دولار فى سنة ١٩٥٥ ، وبذلك يبلغ هذا البند مبلغا ضخما فى أنظمة التقاعد الكبيرة •

يوم فى حياة مدير :

يبدو فى نهاية المطاف أن الرضا الرئيسى الذى يكتسبه الادارى من قيامه بدوره رضا نفسى : الاحساس بالنضال والمساعدة على توجيه برنامج معين وحل المشكلات الصعبة والانجاز فى المشروعات الاجتماعية المفيدة • وقد كتب « لينت ابسون » فى نهاية خدمته الطويلة الى تلميذه السابق : «سوف تقع فى حب مهنتك ، فنحن جميعا نحبها • وهى مهنة قل أن يحدث فيها طلاق• ولكن أحبب مهنتك واستمتع بما فى ذلك بمزايا استكشاف الحدود والاثارة والرضا الذى ينشأ عن الانجاز العظيم الذى لاينسب غالبا لفرد بعينه»[١٧]•

---

(١٧) لينت ابسون خطابات عن الادارة العامة من — العميد الى الخريجين من تلاميذه (ديترويت ١٩٤٧) اعيد طبع جزء منها فى أفكار ونظريات فى الادارة العامة كتاب مطالعات تحرير « دوايت والدو » (نيويورك ١٩٥٣) ص ٣٣٠ — ٣٣٩ •

وبالرغم من المفاجآت المثيرة والفصل السياسي فان هيبة الوظيفة العامة أخذت ترتفع باستمرار خلال السنوات الثلاثين الأخيرة • ويتضح هذا عندما يقرأ الانسان بحثين قديمين أجراهما « ليونارد هوايت » عن هيبة الوظيفة العامة(١٨) ، وبحثا حديثا نشره « جانوفيتز » ، « رايت » في سنة ٥٦ (١٩)• واليوم يتزايد اهتمام قادة الفكر في مجتمع الأعمال ، وفي كل مكان بدور الحكومة في حياة الأمة وفي الاستقرار الاقتصادي • ومن المنطقي أن نتوقع أن هيبة الوظيفة العامة سوف تنتشر بشكل أسرع في المستقبل •

وقد يملك الاداري في الوظيفة العامة أو لا يملك جميع الامتيازات التي ترتبط بالوظيفة العامة الكبيرة ولكنه سوف يتحمل جميع المسئوليات عن الواجبات التي ينهض بها بنفسه ، أو التي يفوضها للآخرين • وسوف يجد أيضا أنه بينما يرجع جزء من نجاحه الى معرفته بوسائل الادارة فان الجزء الأكبر من هذا النجاح يعود الى مهارته في التعامل مع الناس ومسايرتهم • وقد أجاب الدكتور « وليام مييننجر » عندما سئل منذ سنوات قليلة : « ماهي الوسيلة السيكولوجية لتحقيق النجاح ؟ » بأنه : « ليس هناك الا اجابة واحدة لهذا السؤال : فالفرق بين النجاح والفشل يتوقف على معرفة طريقة التعامل مع الآخرين والتوافق معهم »(٢٠) •

واحصائيات عمل الاداري اليومي تثير الاهتمام ، ولكنها لاتبين الا قليلا من ديناميكية الأعمال الهامة التي ينهض بها ؛ فمثلا اذا عرفت أن متوسط عدد ساعات العمل الأسبوعي لمجموعة من مديري البلديات أجريت عنهـــا دراسة هي ٥٤ ساعة وأنه يخصص من يوم العمل المعتاد ساعتان للمواطنين، وساعة ونصف ساعة لمديري المصالح ، وســـاعة للتخطيط ، وســـاعة للمراسلات ، وفترتان كل واحدة منهما خمسون دقيقة لأعضـــاء المجلس وللتفتيش على مناشط البلدية ، وأربعون دقيقة لحضور الاجتماعات وللحديث الى الجماعات المختلفة ، و ٣٠ دقيقة لاعداد تقارير رسمية ، وفترتان لمناشط تسمى بالتوالي : « اجراء مقابلات مع المتقدمين للوظائف » و « مناشـــط

---

(١٨) ليونارد هوايت مكانة هيبـة الوظيفـة العامة في شيكاغو (شيكاغو ١٩٢٩) ، اضافات جديدة الى مكانة هيبة الوظيفة العامة (شيكاغو ١٩٣٢) •

(١٩) « موريس جانوفيتز » ، ديل رايت هيئة الوظيفة العامة : بين ١٩٢٩ ، ١٩٥٤ مجلة الادارة العامة العدد السادس عشر (شتاء ١٩٥٦) ص ١٥ — ٢٢ •

(٢٠) الدكتور وليـــام مييننجر « لمـــاذا يفشل النـاس » مجلة هذا الأسبوع ٢٧ مارس ١٩٥٥ •

مختلفة » (٢١) ومع التسليم بأن هذه أنواع من المناشـــط الرئيسية فان الاقتصار على سردها لايكفى للكشف عن الطوارىء الكثيرة وغير المنظورة التى هى جزء من الادارة اليومية ٠

وقبل أن يصل المدير الى مكتبه فى الصباح فانه يكون قد وضع خطة مؤقتة وغير رسمية لعمل يومه ٠ وعندما يجلس الى مكتبه يقرأ البريد الوارد اليه بعد أن يكون رتب بمعرفة السكرتير ، ويملى الاجابات قدر ما يستطيع فى هذا الوقت اذ تحتاج بعض الخطابات الى دراسة أوسع كما تحتاج خطابات أخرى الى معلومات لاتتوافر له فى الحال ٠ ثم يجرى اتصـــالات تليفونية استراتيجية لمتابعة العمل الذى يجرى تنفيذه أو لاصدار تعليمات جـديدة الى شخص ما ٠ واذا نشأت مشكلات فانه يواجهها غالبا فى اجتمـــاع مع شخص أو أكثر ، وبين هذه الأوقات يجرى مقابلاته التى تحددت مواعيدها فى الأيام العديدة الماضية أو نحوها ، وكذلك تجرى المقابلات العاجلة التى لايمكن تحاشيها بين هذه المواعيد ٠ ثم اذا كان هو فى قمة الرياسة فى عمله فانه يقوم بنفسه بالتفتيش على العمل الذى يحتاج الى حكمه الشخصى ومما له نفس الأهمية أن يقوم ببعض التخطيط للمستقبل ٠ ويكون خلال كل هذا تحت طلب رئيسه الادارى أو رياسته الأخرى والهيئة التشريعية ٠

ويخصص المدير الكثير من فترات الغذاء للدبلوماسية المكتبية وللعلاقات العامة ٠ كما يكون عليه أيضا أن يوفر الوقت لمداومة الاتصال مع الجماعة التى تشترك معه فى المصالح ومع جماعات المواطنين التى تساند برنامجه وتساعد شهرته ٠ وفوق كل هذا يجب عليه دائما أن يرعى الأهداف الشاملة واستراتيجية برنامجه لأنه يحتاج الى هذا الادراك الواضح كأساس للاختيار من بين المقابلات العديدة التى يوجدها هو بنفسه ، أو التى تفرض عليـــه الاهتمام ويكون لها نفس الأهمية ودون هذا الأساس فانه ينتظر أن يفقـد حاسة التوقيت ٠

والكثير من النشاط الادارى لايمكن التنبؤ به ، والأغلب أن يكون هذا النوع الذى يكسب أكبر قدر من الرضا لأنه يشـــد قوى الفرد ، ويطور قدراته ، ويكشف فى بعض الأحيان عن قدرات لم يكن يعرف أنها تتوافر له٠ وتشهد حالات مثل صدام مفاجىء فى داخل المنظمة أو التنازع على الاختصاص مع جهاز حكومى آخر أو الحاجة الى التوفيق بين وجهات نظر متعارضة على

(٢١) « الحرص على وقت المدير » الادارة العامة العدد ٣٢ (سبتمبر ١٩٤١) ٢٥٩ ، ٢٦٤ أعيـد نشرها فى كتاب الادارة فن وعلم التنظيم والادارة تحرير البرت ليبافسكى نيويورك ١٩٤٩ ص ٣٣ — ٣٤ ٠

قدرة الادارى على ادراك المشكلة وتحديد عناصرها الرئيسية والنظر اليهـا بفهم ولباقة ، واستخدام الغضب كسلاح دون اساءة استعماله ، وأخيرا كسب المعركة أو خسارتها بروح مرحة ٠

ثم هناك روح الانجاز التى أشرنا اليها ، وهى جزء من الادارة العامة ، وتتطلب : مكتبا رئيسيا يعمل بأقل قدر من التعقيد ومجموعة من الموظفين تعمل بارتياح لاتكلف بعمل فوق طاقتها ، ولكنها تعمل راغبة لساعات طويلة اذا دعت الحاجة فى الظروف الطارئة ـ وهذا أمر لا مفر منه ـ وعلاقات طيبة وثيقة وسريعة مع المكاتب الميدانية ، ومجموعة من صغار الاداريين تطور القدرة والحكمة والمبادأة فى أنفسها ، وتقارير منتظمة عن انجاز البرامج تبين أنها تسير فى مواعيدها وفق خطة عمل رئيسية وتأييد وثقة من الرؤساء ، كما يتضح من تفويضهم أنواعا جديدة من السلطة والمسئولية ٠ وثقة المشرع كما يعبر عنها باستمرار بتخصيص الاعتمادات اللازمة للبرامج ، وأخيرا بالرضا الشخصى المستمد من احساس الفرد بدوره فى المساعدة على وضع وتنفيذ سياسة عامة مفيدة ٠

والادارة أيضا ـ مثـــل الفرد ـ هى مزيج من الأمور المخططة وغير المنظورة ، من المعروف والمجهول ٠ وهى ترقى الى أكبر درجات النجاح عندما ينظر اليها على أنها فن ، يشمل المنطق مضافا اليه العاطفة ، وعلى أنها الفرد والمجموعة ، وعلى أنها توازن ينشأ عنه القيم الفردية والجماعية على أوسع نطاق ٠

مراجع مختـارة

American Assembly, The Sixth, *The Federal Government Service: Its Character, Prestige, and Problems* (final edition, (Graduate School of Business, Columbia University, 1954).

Cahn, Frances T., *Federal Employees in War and Peace* Washington D.C., 1949). A Brookings survey.

Civil Service Assembly of the United States and Canada, *Employee Training in the Public Service* (Chicago, 1941).

—, *Recruiting Applicants for the Public Service* (Chicago, 1942).

Corson, John J., *Executives for the Federal Service* (New York, 1952).

Davenport, F.M., and others, "Political Science and Federal Employment," *American Political Science Review*, Vol. XXXVI (August, 1942).

Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945). What the government executive does.

Graham, George A., *Education for Public Administration* (Chicago, 1941).

Lambie, Morris B., *Training for the Public Service* (Chicago, 1935).

—, (ed.), *University Training for the National Service* (Minneapolis, 1932).

Lepawsky, Albert, "The University and the Public Service," *Journal of Legal Education*, Vol. II (Spring, 1950).

McLean, Joseph E. (ed.), *The Public Service and University Education* (Princeton, N.J., 1949). A comprehensive treatment of opportunities in government service for college graduates.

McMillin L.F., *Women in the Federal Service* (Washington, D.C., 1941). By a former member of the Civil Service Commission.

Meriam, Lewis, *Public Service and Special Training* (Chicago, 1936).

Ridley, Clarence E., *The City Manager Profession* (Chicago, 1934).

Sims, Lewis B., "The Social Science Analyst Examinations," *American Political Science Review*, Vol. XXXIII (June, 1939).

Spero, Sterling D., *Government as Employer* (New York, 1949).

Stromsen, Karl E., and Milchell Dreese, "Attitudes of NIPA Interns toward a Career in the Federal Service," *Public Administration Review*, Vol. X (Autumn, 1950).

Thurstone, Louis L., "Testing Intelligence and Aptitudes," *Public Personnel Review*, Vol. VI (January, 1945).

United States Civil Service Commission, *Facts about the Federal Career Service* (Washington, D.C., pamphlet, 1955).

—, *Facts about Government Work and Workers* (Washington, D.C., 1952), prepared by the Federal Personnel Council.

—, *The Government Personnel System* (Washington, D.C., 1954).

—, *Occupations in the Federal Civil Service* (Washington, D.C., 1949).

White, Leonard D., *The City Manager* (Chicago, 1935).

—, *Government Career Service* (Chicago, 1935).

Young, Philip, "The Federal Service Ertrance Examination," *Public Administration Review*, Vol. XVI(Winter, 1956).

الجـــزء الســـادس

الإدارة التنفيـــذية



٢١
الأهداف والسياسات والخطط

ماهو الدور الفعلي الذى ينهض المنفذ الفرد بأدائه فى الحكومة فى اطار نظرية التنظيم ورقابة الحكومة الشاملة على الأمور الرئيسية فى السياسة العامة والمالية وادارة الأفراد ؟ يقدم الفصل الحالى هذه الناحية المعقدة التى تثير الاخفاق أحيانا ، ولكنها تأخذ دائما مظهر التحدى فى حياة الأفراد الذين يدخلون خدمة الحكومة كأعضاء فى الادارة العامة .

والخطوة الأولى التى لاغنى عنها فى أى نوع من الادارة ـ سواء فى الادارة العامة أو الخاصة ـ هى تحديد الأهداف . وأحد الأسباب الرئيسية فى ذلك هو أن الأهداف الواضحة تيسر « الادارة عن طريق الأهداف » التى هى أساس لاحدى الفلسفات الادارية . كما أن الأهداف الواضحة تمكن المنفذ من صياغة السياسة الادارية التى تهديه دائما فى تسوية المشكلات التى يتعرض لها يوميا . ومن المفيد فى هذا المجال تفهم التشكيل المتدرج للسلطة الادارية والأوامر التى يخضع لها الادارى . ثم يلى ذلك دراسة الحاجة الى التخطيط وبصفة خاصة التخطيط الادارى الذى يتضمن مجموعة خاصة من الاجراءات ومن التطلع الى المستقبل . وأخيرا فان أحد الأخطار الرئيسية للمغالاة فى رسمية الاجراءات والتنظيم هى مشكلة البيروقراطية ، وهذه تحظى أيضا باهتمام كبير من الادارى .

ومع أن هذا الفصل يثير بعض المشكلات الفلسفية النظرية الهامة مثل معنى كفاية الأداء الا أنه يتناول الأمور العملية أيضا باعتبار أن الأهداف والسياسات والخطط مسائل أساسية فى كل ماينهض به الادارى من أعمال.

تحديد الأهداف :

ماهى أهداف برنامج معين وكيف تحدد ؟ انه اذا لم يتخذ قرار ادارى واضح فى هذه المسألة وينتشر فهمه وتقبله فى نطاق التنظيم جميعه فسوف تختلط السياسات الداخلية ويسير كثير من العمليات الادارية الى غايات متعارضة ويصبح الاحساس بالاخفاق من الحوادث المصاحبة للعمل .

ولكن ليس من السهل دائما أن نقرر هدفا مفردا يتصف بالشمول ، أو نقرر هدفا يتصف بالاتساق فى نطاق الهيئة أو الحكومة بأسرها ؛ اذ يغلب أن تكون رغبات الأحزاب السياسية وجماعات الضغط والاداريين متعارضة، كما يندر أن يتفق المشرعون أنفسهم فى تفكيرهم . ولم تقـــدم الأحزاب السياســـية الكبرى فى الولايات المتحـــدة بدائل واضحة فى الهـــدف والسياسة (١) . ولكن من المستطاع بالعناية بصياغة القوانين ان نجعل من أهداف أى قانون أساسا عمليا للسياسة والادارة ، وهذا سبب آخر فى ازدياد مساهمة المنفذين فى وضع القوانين فى السنين الأخيرة لدرجة كبيرة . ورغم ذلك فانه عندما تنهض الأغلبيات البرلمانية التى تعكس تحالفـــا غير مستقر ومساومات كبيرة بالتشريع فى أمور السياسة العامة فان أهـــداف القوانين ، وبالتالى أهداف الادارة ، تفتقر غالبا الى الوضوح .

ومع ذلك فسوف يكون من الخطأ أن نعول كثيرا على هذا الشرط ؛ لأنه لابد أن يشكل الصالح العام بحيث تتمثل فيه مختلف مصالح الجمـــاعات تمثيلا متكافئا مع تقبل الاتفاقات الناتجة عن ذلك ، حتى ولو كانت تؤدى الى صعوبة تحديد أهداف برامج معينة . وفوق ذلك فان مثل هذه الصعوبات تستحق مايبذل فى سبيلها من جهد لأنه كما يتضح مما يلى فان الفـاعلية الادارية لاتعدو أن تكون أحد مظاهر الفاعلية الاجتماعية ، وهى ليست على الدوام أكثر هذه النواحى أهمية .

ولما كانت الحكومة الديمقراطية تستند الى المساومة كما أن السياسيين يحجمون عن أن يعتدوا على المصالح الخاصة ، ولما كان الأغلب أن يعبر عن القوانين بألفاظ مبهمة مثل : « مرض » و « عادل » و « معقول » ، فانه من الواجب على رجال الادارة العامة أن يحددوا السياسة بأنفسهم عن طريق قرار اختيارى اذا أريد لأهداف البرامج أن تكون على درجة من الدقة تصلح لارشاد الموظفين وتتخذ كمركز تجميع للمساندة الشعبية .

ومن حسن الحظ أن التصريحات الرسمية عن الأهداف ليست كلهـا مهوشة ؛ مثال ذلك أنه عندما تصدر التعليمات فى صورة أمر ادارى أصدره رئيس الجمهورية بناء على السلطة المخولة له من الكونجرس فانها تكون عادة واضحة . وكذلك فان الكثير من التشريعات الصغرى تكون واضحة كذلك، وكلما انخفض المستوى الحكومى زاد احتمال الوضـــوح فى الاعراب عن

(١) راجع على سبيل المثـــال تقرير الأحزاب السياســية التابعة لاتحـــاد العلوم السياسية الأمريكى « نحو نظـــام أكثر تقديرا للمسئولية للحـزبين الســـياسيين » (نيويورك ١٩٥٠) .

الأهداف لأن الضغوط على المجالس التشريعية فى الولاية ومجالس المدن أقل تعددا منها فى العاصمة القومية ٠ وكذلك فان المراجعة الدقيقة للبرنامج التشريعى لرئيس الجمهورية ــ كما تقوم به ادارة الميزانية مثلا ــ تساعد على منع التضارب والمفارقات فى السياســـة ٠ فعندما يخصص الكونجرس اعتمادات لتجفيف مستنقع يستخدم مأوى فى الرياضة الخلوية ويخصص فى نفس الوقت اعتمادات أخرى للتوسع فى ملاجىء أخرى فقد تنشأ المفارقات لأن جزءا من الحكومة لايعرف مايقوم به الجزء الآخر ، أو لأن الحاجة شديدة فى كل حالة الى الأرض من أجل الغرض الجديد أو ببساطة لأن احـــدى جماعات الضغط كانت أكثر نجاحا من الأخرى ، وقد يكون ماتستطيع ادارة الميزانية أن تدبره مقيد بصفة خاصة بهذا العنصر الأخير ٠

والادارى الذى يستهدى بهدف واضح سعيد الحظ ٠ فمثلا عندما أنشئت مؤسسة الاختيار والتعيين كجزء من ادارة سفن الحرب بأمر تنفيذى خلال الحرب العالمية الثانية كان هدفها الوحيد هو منع تأخير السفن الأمريكيـة وسفن الحلفاء بسبب النقص فى البحارة(٢) ٠ وقد احتلت السياســـات الادارية مكانها الطبيعى بمثل هذا الهدف الواضح : فالعلاقات بين الادارة والعمال ينبغى ألا تتزعزع ٠ ويجب أن يتوافر العدد المدرب من الملاحين دون السحب من القوة العاملة التى تحتاج اليها القوات المسلحة ٠ كما يجب أن تكون ظروف العمل فى السفن مشجعة وأن تظل الروح المعنوية للبحـارة الذين يخوضون الحرب فى مستوى عال وتتخذ ترتيبات أفضل حيثما تظهر الثغرات فى خدمات اعادة الأفراد الى أوطانهم عندما تصيبهم القـــذائف أو يصيبهم المرض من ارهاق القوافل ٠ وعندما يظهر الشك فى سلامة طريق معين من طرق العمل فان المرشد الوحيد فى هذا هو التساؤل عن الوسيلة التى تمنع تأخر السفن بسبب الفشل فى توفير العدد اللازم من الأفراد ذوى المهارات المطلوبة فى المكان والزمان الملائمين ؟ ٠

وتوضح تجربة أخرى خلال الحرب العالمية الثانية مقدار ما يكون هناك من صعوبة نسبية فى التقرير والتوفيق بين الأهداف المتنوعة والمتعارضة فى بعض الأحيان لبرنامج ادارى واحد ٠ فقانون رقابة الأسعار فى حالة الطوارىء وجه مدير الأسعار الى وضع حد أعلى للأســـعار عندما يظهر أن الارتفاع فى الأسعار يتسق مع أهداف هذا القانون « ولكن نفس هذه المادة تضمنت قيدين على السلطة الممنوحة فى هذا ؛ اذ يجب أن يتضح للادارى أن

(٢) هذه القصة يحكيها مارشال ديموك فى كتاب « المنفذ وهو يعمل » (نيويورك ١٩٤٥) فصـــــل ٢ ــ ٦ ٠

هذه الحدود « معتدلة ومنصفة عامة » وأنها تعمل على انجاز « أهداف هذا القانون »(٣) ٠

وكانت أهداف هذا القانون عديدة وكلها هامة : منع التضخم ، وتوزيع الكمية المتاحة من البضائع المدنية توزيعا عادلا ، ومنع الطلبات المدنية على البضائع من أن تجور على التموين الحربى ، ومنع الاستغلال مع ضمان ربح عادل فى نفس الوقت ، والاحتفاظ بتوازن دقيق بين الفئات وأصحاب المصالح فى الاقتصاد القومى مثل المستهلكين وأصحاب الصناعات ، أو بين صناعات الفحم والقوى الكهربية ٠ وقد نص على كل من هذه الأهداف فى صيغة عامة فى القانون ومنح مديرو الأسعار حرية واسعة فى التصرف ٠ ولكن حتى يؤمن موظفو مكتب ادارة الأسعار الذين يمسكون بمستقبله فى أيديهم بأهميته ، ويحظى المكتب بثقة الكونجرس وثقة الأمة ، فلابد أن يتوافر لمديرى الأسعار المقدرة على تحويل الأهداف المتعارضة الى هدف متكامل تبنى عليه سياسات ادارية واضحة واجراءات تطبيقية ٠

وفى نوع ثالث من المواقف الادارية قد يكون الهدف واضحا ، ولكن ربما يتحتم الابطاء فى السير فى البرنامج حتى يتهيأ الرأى العام فيسمح للادارى بالانطلاق فيه ٠ وقد حدث عندما تولى الدكتور « وليام ألانسون وايت » رياسة مستشفى سان اليزابيث ، وهو معهد أمراض عقلية تابع للحكومة الاتحادية أن جابهته ظروف كثيرة لم يستطع التصرف فيها فى أول الأمر ، ولكنه استطاع فى الوقت المناسب عندما تغير الرأى العام ـ نتيجة ما اشترك به من جهد فى التأثير فيه ـ أن يستخدم الطرق الادارية لتحويل تصوراته عن الطريقة التى ينبغى أن يعامل بها مريض العقل الى حقيقة(٤)٠

الربح والفاعلية والأهداف الاجتماعية :

عندما نقارن البرامج العامة والخاصة فالأغلب أن يكون الحديث عن الفروق فى وضوح الأهداف أقل ترددا عن الحديث فى الأهداف ذاتها ؛ اذ يقال ان منشآت القطاع الخاص تهدف الى تحقيق الربح ، ومن ثم تصبح ذات طاقات وفاعلية كبيرة ، فى حين أن الهيئات الحكومية تقدم خدمات

(٣) تحكى هـــذه القصة فى كتاب نشره جيمس ايكرت عن مشـــكلات رقابة الأسعار : معايير التسعيرة نشرة عامة رقم ٧ فى سلسلة مكتب ادارة الأســعار من التقارير التاريخية عن ادارة الحرب : مكتب ادارة الأسعار (واشنطون ١٩٤٧) . كما وصف الطرق التى استخدمها هـــذا المكتب أيضا فيكتور أ ٠ تمسون : العملية الرقابية فى طريقة مكتب ادارة الأسعار فى التوزيع (نيويورك ١٩٥٠) ٠

(٤) واجع وليام ألانسون وايت « سيرة ذاتية » (نيويورك ١٩٣٨) ٠

لاتهتم فيها كثيرا بالربح ، ومن ثم تصبح متوانية وبيروقراطية • ومثل هذا التصريح يخضع مع ذلك لكثير من الاشتراطات بحيث تجعله لايزيد كثيرا عن أن يكون مثيرا للتفكير •

يقول « بيتر دروكر » ان الربح هو أساس النشاط الاقتصادى جميعه، سواء فى النظام الرأسمالى ، أو الاشتراكى ، أو البدائى • ومع أن عناصر أخرى تؤثر فى هذا النشاط مثل الهيبة والمكانة الا أن الربح بشكل ما عامل لاغنى عنه ، وبدونه سوف يستهلك الاقتصاد موارده ويصبح أكثر فقرا وأقل انتاجا(٥) • ومع أن الربح هو هدف الأعمال الا أن هذا ليس كل مافى الأمر فقد يأتى الربح فى المدى القصير نتيجة عدم العناية بالمنتج وخفض الأسعار للقضاء على المنافسين واستغلال العمال وتحدى قوانين مقاومة الاحتكار ، ولكن مثل هذه السياسات ستؤدى الى الخسران فى المـــدى الطويل • ويؤسس الربح فى عصر المؤسسات الضخمة على أهداف طويلة الأمد سليمة يتوصل اليها بسياسة ادارية مقبولة •

ومن وجهة النظر الادارية فان أهداف منشآت الأعمال تتشابه مع أهداف البرامج الحكومية أكثر مما تختلف عنها : فى ضرورة تطابق المزايا القصيرة الأمد مع المزايا الطويلة الأجل ، وفى ضرورة ارضاء العاملين وأصحاب العمل والعملاء وأصحاب المصالح الأخرى ، وخلق النوايا الطيبة ، وفى ضرورة تنشيط الأفراد وتشجيعهم على التعاون • وهذه الأهداف الاضـــافية تهتم بنظام الربح وبالادارة العامة على السواء ، ولايمكن أن تتحقق الا عن طريق الأهداف المرسومة بتبصر والسياسات التى تتمشى معها •

ومع ذلك فهناك ناحية واحدة يتميز بها قطاع الأعمال ويندر أن توجد بنفس الدرجة فى القطاع الحكومى لايكون الربح فيها هدفا ، ولكنه مقياس يقاس به هذا الهدف • ويحدث هذا عندما يكون الاهتمام بادخار الأموال حيثما أمكن ذلك ، وفى تحقيق مستوى مرتفع فى الأداء الفعال • وقد يكون الربح بين الصناعات المتنافسة التى لا تتمتع بمزايا احتكارية أو مزايا أخرى مجموع عدة آلاف من المدخرات الصغيرة(٦) • ومن ناحية أخرى يستطيع رجال الادارة العامة أن ينفقوا من الأموال العامة حسب حاجتهم بافتراض أنهم منحوا حق الصرف ، وأن المبالغ قد خصصت لهم • والواقع أن المديرين فى الحكومة قد يضارون اذا ما أجروا تخفيضا فى عدد الموظفين لتحقيق فاعلية

(٥) « بيتر دروكر » فى كتاب مفهوم المؤسسة (نيويورك ١٩٤٦) ص ٢٣١ — ٢٣٢ •

(٦) وضع هذا هارلوس • بيرسون فى مقاله « التنفيذ المخطط — موضوع الادارة العلمية المنشور بمجلة الادارة المتقدمة الجزء العاشر » (ديسمبر ١٩٤٥) •

الأداء ، لأن نظام « كادر » المرتبات يبنى فى بعض الأحيان على عدد الموظفين الذين يخضعون لاشرافهم ، كما أن رد الفعـــل الانسانى يتجه الى زيادة عددهم . ولهذه الأسباب فانه يغلب أن يكون من الصعب أن يتوافر للبرنامج العام بعض السمات التى يتميز بها برنامج الأداء الفعال فى المنشأة الخاصة، بل انه قد يأخذ الصفات غير الحميدة فى البيروقراطية . ومن الصحيح كذلك طبعا أن الكثير من الهيئات الحكومية ينتظر أن تحقق ربحا أو ما يقـــابل الربح ، وتستطيع أى هيئة أن توفر المقابل بالاهتمام بحساب التكاليف والحوافز الدافعة على الفاعلية . وقد استكشف كل من المدخلين فى السنين الأخيرة وأعطى نتائج مشجعة كما يتضح ذلك فى فصل تال (٧) .

أما عن الفاعلية كهدف للادارة فان الكثير من الخبراء مغرمون بالقول بأن الفاعلية هى الهدف الشامل للادارة ، وقد نتج عن هذا القول غير الناقد لهذا المفهوم فى بعض الأحيان أن اعتبرت الفاعلية ذاتهـــا غاية ، وكذلك كوسيلة لبلوغ غاية (٨) . وينبغى أن يوضح هذا المصطلح باعتباره مفهوما رئيسيا فى الادارة .

ويبدو أن كلمة « الفاعلية » لها معان مختلفة حتى فى مراجع الادارة . ولكن الواقع أن الفاعلية لاتكون أبدا غاية فى ذاتها فهى لاتحدد ما اذا كانت وظيفة معينة تستحق أن تؤدى ولكنها تبين مدى الاتقان فى أدائها فحسب، وبذلك تقترح طريقة للقياس أو مقياسا للأداء يبنى على حساب التكاليف ودراسات الوقت والحركة والتحاليل الاحصائية وما يماثلها . ومن ثم يمكن القول بأن الفاعلية هى وسيلة للتحديد ــ بدرجات متفاوتة من الدقة ــ ما اذا كان برنامج ما فى فترات متقابلة يتكلف زيادة أو أقل فى الموارد والأموال والجهد حتى يؤدى الى نفس النتائج . ومقياس الكفاية بهذا الوصف ، ولهذا الغرض المحدود فحسب لاغنى عنه لمدارس الادارة .

فهل هناك اجراءات قياسية يستطيع بها الادارى أن يعين أهـــداف برامجه ؟ لنجازف بتقديم اقتراح فواجب الادارى موضـــح فى قانون ، أو أمر تنفيذى ، أو أمر ادارى ، ولكن الكلمات الجامدة فى القانون لاتبين

---

(٧) انظر الفصل ٢٥ .

(٨) للاطلاع على دراســـة ناقدة لهـــذا الموضـــوع ارجع الى مارشال أ . ديموك « المشروعات الحرة ودولة الادارة (جامعـــة الاباما ١٩٥١) فصل ٤ » مفهوم الفاعليـــة ، « وسائل وأهداف الادارة العامة » فى جون جاوس ، ليونارد هوايت ، مارشال ديموك كتاب « آفاق الادارة العـــامة » (شـــيكاغو ١٩٣٦) ، وهربرت سيمون وآخرين « الادارة العامة » (نيويورك ١٩٥٠) فصل ٢٣ « تقييم الفاعلية الادارية » فى كتاب دوايت والدو ــ دولة الادارة (نيويورك ١٩٤٨) الفصل العاشر .

بوضوح المشكلة التى صدر بشأنها أو الخطوات التى انتهجت فى اصداره· ولذلك فان على الادارى أن يحلل المشكلة تفصيلا ويبين ذريعة القانون بناء على ذلك ·

وفى كل من ناحيتى هذا الاجراء فالقواعد هى : أولا على الادارى أن يتشاور مع عملائه ـ جماعات أصحاب المصالح ـ لأن الأغلب أن يكون أفضل خبرائه من بينهم · وثانيا : عليه أن يستشير أكفــأ موظفيه الدائمين لأن معلوماتهم تزيد كثيرا على معلوماته بالنسبة لصعوبات معينة وبخاصة اذا كان هو من موظفى السياسة المعينين · وثالثاً : عليه أن يداوم على مصارعة مشكلته حتى ينشىء وحدة تنظيمية ذات اختصاص واضح · ورابعا : ثم عليه حينئذ أن يقسم هدفه الى واجبات مفردة واجراءات داخلية حتى يضمن الجمع بين التفويض والتنسيق ·

ويوجد وراء كل هذا التفكير واتخاذ القرار نظام للقيم يشــكل فكر الادارى ومعاونيه عما هو مرغوب فيه اجتماعيا ، ويحظى بالتأييد اقتصاديا وتستند هذه الأحكام على مايسميه « سشتر برنارد » غير المنطقى أو المستلهم· ويمكن التعبير عن هذه الأهداف الواسعة للادارة العامة بهذه العبارات : أن يوفر للمجتمع عن طريق برنامج ادارى معين خدمة ذات مستوى رفيع ، وأن يتيح لموظفى البرنامج فرصا للنمو الشخصى وتحقيق المطــامع الذاتية والرضا وأن يزيد من رغبة المجتمع وتقديره للحياة الكريمة فى حين يشجع المبادأة الفردية والاعتماد على الذات · ويمكن التعبير عن أهداف العمل فى المنشآت الخاصة بألفاظ مشابهة حتى عندما يكون الربح المادى هو العامل الأساسى · وبعبارة أخرى فان أهداف جميع البرامج الانشائية لاتقتصر على الغايات الظاهرة ولكنها تشمل القيم أيضا فى حين أن الوسائل التى تتخذ لتحقيقها لاتعدو أن تكون أدوات للحصول عليها مع أنها يمكن أن تؤثر فيها· وفى مجال المعتقدات والقيم والمهارة السياسية والاحساس بملاءمة الأشياء، فقد تبدو المفاهيم هزيلة · ولكن الحقيقة أنها راسخة وحقيقة بالنسبة للادارى الذى يعمل للوصول اليها ·

تشــكيل السياســات :

تستمد السياسات الادارية من الأهداف ، وفى مثــال ادارة السفن الحربية كانت السياسة هى الابقاء على اتفاقات العمل القائمة بين العمال والادارة ، لأنه بغير ذلك قد يفسد هدف منع تأخير السفن · ومع أن لادارة السفن الحربية سلطانا على جميع أفراد البحرية التجارية الذين يدخلون المهنة فى أثناء فترة الحرب الا أنها مع ذلك كانت تحيلهم الى اتحــادات

التشغيل البحرية عندما توجد اتفاقات معقودة بين هذه الاتحادات وعمال السفن ولا نتعامل مع طالبى العمل مباشرة الا عندما لا يكون هناك عقـد نافذ مع الاتحاد فعلا .

وكانت هذه سياسة ادارية مستمدة من سياسة أكبر أو تفويض صادر عن الهيئة التشريعية ، أو من هيئة ادارية فى قمة الحكومة • ومثل هـــذه السياسة التابعة هى سياسة يضعها الادارى ليستخدمها فى بلوغ أهداف برنامجه • ومثل هذه السياسة الادارية تكون مرشـــدا للقرارات الادارية عندما تثار موضوعات تتضمن الاختيار • وتساعد السياسات الادارية كذلك على تحديد اتجاه الموظفين والجمهور نحو البرنامج ، سواء أكان اتجاها مؤيدا أم غير مؤيد • وهذا أحد الأسباب فى أن المؤسسات الكبرى أخـــذت فى النشر عن سياساتها الكبرى بدرجة تزيد على المعتاد(٩) •

وفى تقرير سياسة معينة يختار الادارى في المعتاد بين المتبادلات ، وقد يسير مع تفضيله الخاص أو حتى مع تحيزه أكثر مما يأخذ بنصيحة الخبير • ويستطيع الشخص القوى الذى يشغل مركزا رئيسيا فى بعض الأحيان أن يفرض فلسفته وقيمه على منظمة بأسرها حتى ولو كان المنتظر أن تقرر أغلبية موظفيها رأيا آخر كما يبدو ذلك من سجل الاقتراع • وقانون الموقف ومعناه ما يتطلبه منطق الموقف بالذات(١٠) عامل فى أى اختيار للسياسة وكذلك أهداف البرنامج•ولكن القيم الشخصية للرجل الذى يملك اتخاذ القرار سوف تحجب دائما أى شىء تلقائى أولا محيص عنه اداريا فى اتخاذ القرار •

ومع ذلك فالرجل الذى يقرر استنادا الى قيمه الشخصية ينبغي له أن يدرك أنه ربما كان يتحدى قانون الموقف والرأى العـــام كذلك فى جميع الاحتمالات ، ومن ثم فانه يخلق فرصة لفشله • وفى التوضيح الذى قدمناه عن ادارة السفن الحربية كان من الممكن استخدام طارىء الحرب كذريعة لتحطيم اتحادات عمال البحر ، ولكن كان المتوقع نتيجة لذلك أن تحدث اضطرابات عمالية فى ظروف حرب مشتعلة . فهل يستحق تحطيم هـذه الاتحادات مثل هذا الثمن ؟ سوف يجيب البعض برأى ، وغـيرهم برأى آخر ، والمحتمل أن تؤيد الأغلبية السياسة التى اتبعت . ولكن المتوقـع

---

(٩) يناقش هذا التطور فى الفصل الثامن والعشرين باعتباره من الاتجاهات الرئيسية فى العلاقات العامة •

(١٠) راجع « اصدار الاوامر » لمارى باركر فوليت فى كتاب الادارة الدينامية من تحرير « هنرى ميتكاف ، وليندل ابرويك » (نيويورك ١٩٤١) ص ٥٨ •

أن يدرك كل من فضل سياسة مخالفة اذا كان من ذوى الخبرة أن معارضة قانون الموقف تعود بالضرر على المعارضين .

وقد درست عملية اتخاذ القرار دراسة واسعة فى الادارة العامة(١١). ومع الاعتراف بأهمية الموضوع الا أنه من المشكوك فيه أن يكون موضوع اتخاذ القرار هو « جوهر الادارة العامة » كما يقال أحيانا . ويبدو أنه أقرب الى الواقع أن نقول ان تفهم الأمور أكثر سدادا من تفهم الطرق التى استخدمت فى الاختيار بينها . والخطر من التركيز الزائد على الاهتمام بالوسائل على حساب مادة الموضوع خطر يتعرض له خبراء الادارة العامة بصورة مستمرة .

ويقرر كبار المنفذين السياسات الكبرى ، ولكن الأغلب أن تكون أيديهم مغلولة من تأثير جماعات الضغط . ويصدق هذا بصفة خاصة فى الخدمة الحكومية بالطبع ، ولكن بازدياد قدرة التنظيمات العمالية وزيادة اتجاه الحكومة الى التدخل فى القطاع الخاص من الاقتصاد أصبحت جماعات الضغط الآن عاملا بارزا أيضا فى منشآت الأعمال . ففى حالة ادارة السفن الحربية ينتظر عندما يثار موضوع يؤثر فى مصالح فئة قوية ــ سواء أكانت اتحادا عماليا أم عمال سفن ــ أن يحدث ضغط لتأييد السياسة التى تحمى المصالح المستقبلة للجماعة . وقد أصرت الاتحادات على الحصول على نسخ من التعليمات الهامة حتى ولو كانت هذه التعليمات مقصودا بها الاستعمال داخل ادارة السفن الحربية ، لأن هذه التعليمات توفر نوعا من المراجعة على السياسات المستقبلة . وعلى ذلك حدث اتفاق على ارسال كل هذه التعليمات الى المكاتب الرئيسية لكل من الاتحادات وعمال السفن ؛ اذ يشعر موظفو ادارة السفن الحربية أن للثقة المتبادلة قدرا من الأهمية يستحق احتمال التدخل والضغط فى هذا الاجراء .

تسلسل السلطة الادارية :

عندما يتخذ قرار فى أمر من أمور السياسة فلابد أن يفصل فى شكل توجيهات يستهدى بها كل من يتأثر به . ومع ذلك لاتصدر مثل هذه التوجيهات الا على أساس سلطة قانونية كافية . وتبدأ الادارة فى الحكومة من القمة مع تخويل سلطات واسعة تضيق على مراحل متتابعة حتى تبلغ

---

(١١) كتب « هربرت سيمون » كتابا عنوانه « السلوك الادارى » (نيويورك ١٩٥٧) يدور أساسا حول هذا الموضوع . كما نشر جيمس ماك كامى مقالا استطلاعيا عن نفس الموضوع « تحليل عملية اتخاذ القرار » فى مجلة الادارة العامة السنة الثالثة (شتاء ١٩٤٧) ص ٤١ ــ ٤٩ .

مكان العمل الفعلى • ومع أن المثال التوضيحى الذى أخذ عن ادارة السفن الحربية يفيد هنا أيضا الا أن تشكيل السلطة بصفة عامة يتشابه فى جميع مستويات الحكومة •

الاستناد الدستورى : يجب أن تستمد كل السلطات فى الحكومة من مرجع أو مراجع معينة فى الدستور (سواء فى ذلك دستور الاتحاد أو دستور الولاية حسب الحالة) أو من الميثاق فى حالة المدينة •

الاستناد القانونى : استنادا الى الســـلطة الدستورية تصدر الهيئة التشريعية قوانين تعطى بمفردها أو فى مجموعهـــا للهيئات ، أو البرامج المعينة أوامرها المحددة •

الأمر التنفيذى : استنادا الى السلطة التشريعية الملائمـــة (كقوانين سلطات الحرب فى الحرب العالمية مثلا) يستطيع رئيس الجمهورية أن ينفذ غرضا أو يتخذ اجراءا عاجلا باصدار أمر تنفيذى عن الموضوع ، وهذا أيضا جزء من الأوامر التى يستند اليها الادارى • والمفروض أن يأخذ الجمهور علما بمثل هذه الأوامر عن طريق نشرها فى السجل الاتحادى الذى يصدر دوريا •

الأمر الادارى : ويلى ذلك فى التدرج التنازلى الأمر الذى يصدره وزير أو رئيس هيئة استنادا الى قانون أوامر تنفيذى يخول له اصدار مثل هـــذا الأمر عند الحاجة • ولهذه الأوامر الادارية أيضا قوة القانون ، وهى تسجل فى السجل الاتحادى فى الحكومة الاتحادية • والأمر الادارى — الذى أصدره رئيس ادارة السفن الحربية منشئا به منظمة الاختيار والتوظيف ومحـــددا سلطاتها — مثال على ذلك • ويعتبر الأمر الادارى اذن بالنسبة للادارى فى هيئة جديدة قانونه ، لأنه يحدد سلطاته • وسوف يحتاج فيما بعد أن يصدر من عنده أوامر ادارية تحدد على سبيل المثال السياسة التى تطبق فى علاقات العمل وغير ذلك من الشئون • ومع ذلك فانه سوف لايوقع هذه الأوامر المتتالية ، بل يوقعها الوزير الذى خوله رئيس الجمهورية أو الكونجرس وحده حق اصدار مثل هذه السياسات الكبرى •

التعليمات : اذا ما حددت الخطوط العامة للسياسة عن طريق القانون والأوامر التنفيذية والأوامر الادارية فالخطوة التالية هى اصدار التعليمات الى الموظفين عما يجب عليهم أن ينهضوا به ومن ثم نشأ لفظ « تعليمات » الذى هو أمر مستديم يعالج موقفا متكررا • وتتصل التعليمات أيضا بأمور السياسة ، ولو أن التركيز يكون بصفة عامة على الاجراء وبصورة أقل على السياسة ، ولكن الاجراء المخطىء قد يلغى أثر السياسة السليمة • وعلى ذلك

فالتعليمات – شأنها شأن الأوامر الادارية – تراقب بدقة بواسطة جماعات أصحاب المصالح ٠

نشرة البيانات : وأخيرا فانه من المعتاد التفرقة بين الاتصالات التي تتضمن سلطة وهذه التى تقتصر على البيانات التى تطلب باعتبارها مرجعا ، أو توضيحا لسياسة ، أو اجراء – ومثل هذه النشرات أدلة مفيدة فى الادارة لأنها توضح الاشارات للموظفين فى كل المستويات ٠

المعيار الادارى : وهناك مصطلح لايتسق الا جزئيا مع هذا الاطار هو « المعيار الادارى » ، وهو نوع من المعدل يستخدمه الاداريون فى اتخاذ القرارات عن حالات فردية بحيث تكون مثل هذه القرارات متسقة يمكن التنبؤ بها ٠ وليس للمعيار الادارى معنى دقيق يرتبط ارتباطا وثيقا بالقانون، أو حتى باستعمال القوانين ٠ ومع ذلك فانه ربما كان الوسيلة الرئيسية التى تنتقل بها قرارات السياسة الى عمل رسمى ٠ وتصبح هذه الطريقة أمرا ضروريا مثلا عندما يضع المشرع فى خطوط عريضة شرطا أو مجموعة شروط يلتزم الموظف الادارى بالعمل فى اطارها ، وبذلك تجبرهم بصورة مباشرة ، أو بالايحاء ، على أن يضعوا معيارا (معدلا) لمثل هذا العمل ٠ ومن أمثلة ذلك أمر الكونجرس لمكتب ادارة الأسعار خلال الحرب العالمية الثانية بأن يتيح للشركات أن تربح ربحا عادلا ٠ وعندما قرر هذا المكتب أن الأرباح خلال سنتى ٣٦ – ٣٧ كانت معتدلة أصبحت هذه الأسعار عيارية ٠ ومثل هذا المعيار ليس توجيها ، بل انه مكون أو قيد على هذا التوجيه ٠

وفى بعض الأحيان تصاغ كل هذه المادة فى بنود فى دليل ادارى يوضح المصادر المتنوعة للسلطة وقرارات الحكومة التى يؤخذ بها – ان وجدت – والاطار العام للتنظيم والاجراءات ٠

وكما يتضح من التحليل السابق فان سلطة رسم السياسة تسير خلال مدرج الادارة من الأسانيد الدستورية والتشريعية الى بيانات الكتب الدورية التى تصدر عن الهيئات ٠ وعلى ذلك فكل موظف – استنادا الى السلطة التى تمنح لمستواه أو وظيفته – يشارك فى تحديد السياسة فى نطاق هذه الحدود – وقد تكون هذه السلطة ضئيلة فى المستويات الأدنى ، ولكنها رغم ذلك موجودة الى حد ما ٠ ويمكن بسهولة أن تحدد النقطة التى ينتقل عندها التفويض الخاص لموظف ما بأن نربط بين وظيفته ومدرج السلطة ٠

وكون درجات السلطة موزعة خلال الهيئة تنظم فى واقع الأمر شيئا يحدث بصورة ما سواء بنص صريح على السلطة أو بدونه ٠ وعلى ذلك فالقرارات التى لاغنى عنها فى الادارة اليومية للبرنامج والتى لها بعض

التأثير فى السياسة الادارية تتخذ يوميا ومن كل موظف . فعندما يقبل كاتب البريد طردا ويزنه ويجيب عن الأسئلة ببشاشة ومعاونة ، أو يتصرف على عكس ذلك ، فانه قد اختار الطريقة التى يعامل بها عملاء وزارة البريد . وعندما تقوم كاتبة اختزال بنسخ الخطابات الأكثر أهمية من بين كراســة مليئة بالخطابات حتى يمكن ارسالها دون تأخير فانهـا قد أجرت اختيارا يؤثر فى العلاقات العامة للبرنامج . وعندما يقوم رئيس قسم بتنفيذ توجيه من رئيس بسرعة أو يضعه فى نهاية أكداس من الورق فوق مكتبه لأنه لايوافق عليه موافقة تامة فانه قد اتخذ بذلك قرارا يؤثر فى السياســـة . وفى المستوى الأعلى عندما يقرر وزير الزراعة أن يمد آخر موعد يتيح للفلاحين أن تطبق عليهم خطة بنك الأراضى فهذا قرار سياسى له أهمية أعظم . ومع ذلك فاننا نلاحظ نقطة هامة فى هذه الحالة وهى أنه رغم أن الوزير هو الذى يوقع الأمر ويتحمل المسئولية عن السياسة فان السياسة ذاتها يصوغها من قبل عدد من مساعديه من بينهم بعض الذين يعملون فى أدنى مستويات الخط التنفيذى فى الوحدات الميدانية ، كما أن الأمر ذاته قد تكون مسودته أعدت فى الادارة المختصة ببنك الأراضى وليس فى مكتب الوزير .

وفى هذه الشبكة من العلاقات التى تمتد من كاتب الاختزال حتى ترتفع الى وزير الزراعة يشارك كل جزء من الجهاز فى رسم السياسة ويعاون على تقدمها أو تأخيرها بناء على مقدار رغبته فى مساندة القرارات التى اتخذت . وبصفة عامة فان القرارات تقبل من الأفراد الذين أســهموا فى اتخاذها ولاتقبل اذا فرضت من أعلى دون مقدمات أو مشاورة أو اذا حاولت دون نوع من التوضيح أن تغير الطرق المستقرة فى أداء الأعمال .

التخطيط الادارى :

بعد أن يتم تحديد أهداف وسياسات منشأة ما يجب أن توضع الخطط التى تنفذ البرامج بواسطتها . والتخطيط ـ باعتباره مفهوما شــاملا ـ مصطلح استعمل بكثرة يتحمس له البعض ويخشاه الآخرون[١٢] . وهو

(١٢) بعض المجالات الرئيسية التى يستخدم فيها مصطلح « التخطيط » والعوامل الاساسية التى تساعد على خلق الهالة أو المضمون حوله فى كلّ حالة هى ما يلى :

التخطيط الدولى الذى يتصل بتخفيض التعريفات وادارة الخدمات البريدية ومنع الحروب وامثال ذلك . التخطيط القومى والاقتصادى وهو تنظيم الاقتصاد فى وقت الحرب فى الولايات المتحدة أو فى وقت الحرب والسلم فى البلاد الاشتراكية .

التخطيط الاقليمى كما ينفذ فى اقاليم جغرافية فى الولايات المتحدة ومن أشهرها اقاليم وادى نهر التنيسى وشمال غرب الباسيفيكى والوست باول وأمثالها .

كعملية أو اجراء يطبق على كل نوع من المواقف التى تتطلب التنفيذ • ولكنه اكتسب عددا من المفاهيم التى تصاحب أنواع التنفيذ • وعلى ذلك فانه بالرغم من أن مبادىء التخطيط ثابتة فان سمات البرنامج الذى يطبق عليه التخطيط تلقى هالة حول مفهومه • والتخطيط كوظيفة فى الادارة فانه يستعمل فى جميع المستويات فى كل من منشأة الأعمال والحكومة على السواء • فكل مظهر من مظاهر الادارة يجب أن يخطط السياسات ، والتنظيم ، والاجراءات، والتوزيع المكانى ، وطرق مراجعة النتائج • والواقع أن وظيفة التخطيط فى الادارة شائعة ولايستغنى عنها ، لدرجة أن الأفراد لايشرعون فى الاهتمام بهذا المصطلح الا عندما يستعمل بمعنى يحمل مضمونا اشتراكيا ، وعندئذ تشغلهم الآثار السياسية التى قد ترتبط به •

والتخطيط فى الاستعمال الشائع فى قطاع الأعمال أو فى لغة الادارة العلمية يعنى ببساطة استخدام تصميم منطقى بدلا من الاعتمـــــاد على العشوائية ، والوصول الى قرار قبل الســـير فى خطوات التنفيذ بدلا من الارتجال ، بعد أن يبدأ العمل • وبهذا المعنى الشائع فى قطـــاع الأعمال يستخدم هذا المصطلح فى الدراسة الحالية(١٣) •

وقد وضع هنرى فايول ــ وهو مهندس فرنسى شهير ومؤلف كتاب بعنوان الادارة الصناعية والعامة ــ التخطيط باعتباره الأول والأكثر أهمية من نواح عديدة بين الخطوات الخمس التى حددها فى العملية الادارية • وقال فايول عن التخطيط : « انه الرؤية السابقة ، وهو النظرة الى الأمام التى تكسب فكرة واضحة عما يجب أن يتخذ • والخطوات الأربع الأخرى هىالتنظيم ، والأمر ، والتنسيق ، ثم الرقابة» • كما أكد «ريتشارد لانسبرج» وهو خبير آخر فى ادارة الأعمال الدور الرئيسى للتخطيط • فالادارة ــ فى رأيه ــ هى الربط بين تفاصيل العمليات فى منشأة ما بحيث تسير فى عملها

= تخطيط المدن وهو من أقدم وأكثر مجالات التخطيط تطورا حيث تقبل هذه الوظيفة على أنها أمر طبيعى كما هى الحال فى قطاع الأعمال . تخطيط الموارد : الذى يستفيد من كل الأنواع السابقة وقام بها بشكل متميز المجلس القومى لتخطيط الموارد فى واشنطون فى العشرية بين سنتى ١٩٣٣ ، ١٩٤٣ •

التخطيط الادارى وهو الطريقة التى يستخدم بها الادارى التجربة الماضية فى اسقاط برنامجه عن المستقبل . نجد هــذا الاجراء فى كل المؤسسات ، ولكن بصفة خاصة فى قطاع مؤسسات الأعمال والحكومة •

(١٣) ينبغى أن نلاحظ أنه ما زال هناك نوع آخر من التخطيط يسمى تخطيط العمل . وهو ناحية تنفيذية لوظيفة التخطيط ولكنه بهذا المعنى يعتبر تكنيكا للاشراف اكثر منه جزءا من التخطيط بالمعنى الشامل وهو يناقش فى فصل ٢٤ •

ككل متسق نحو الهدف المرغوب ٠ والخطوات الثلاث الأخرى هى وضع السياسات الكبرى وتخطيط واقامة تنظيم ينفذ هذه السياسات وتشغيل المنشأة بواسطة هذا التنظيم ٠ ويتفق « ل ٠ ب ٠ الفورد » فيما كتبه فى موسوعة الادارة مع « فايول » على أن التخطيط المفصل للاجراءات والعمليات هو الخطوة الأولى فى الممارسة الحديثة للأعمال ٠ وأخيرا فان وزارة الطيران ترى أن « التخطيط هو العملية الواعية فى اختيار وتطوير أفضـــل طرق التنفيذ لتحقيق هدف ما ٠ وهو الأساس الذى تنبع منه أفعال الادارة فى المستقبل » (١٤) ٠

ويمكن التفكير فى الادارة على أنها انسياب النشـــاط من مستوى الى مستوى آخر ومن مرحلة فى التنفيذ الى المرحلة التـــالية مع اندماج جميع العناصر بصفة مستمرة فى مجرى واحد ٠ وعمل الادارة فى المستوى الأعلى هو التأكد من حدوث الاندماج واستمراره . وفى قطاع الصناعة الأمريكى حيث كان التخطيط أكثر شيوعا منه فى الحكومة اتخذ هذا المصطلح مضمونا حركيا أثارته وأبقت عليه الحاجة الى سلامة العمل بقصد تحقيق الأرباح ان لم يكن لشىء آخر ٠ وهناك تسلسل منطقى يتبع فى تدفق العمليات ٠ وتعتبر القوات الجوية أن التخطيط هو تتابع خطوات لابد للخطط أن تسير فيها . وهذه الخطوات التى تشارك فيها مواقف حل المشكلات هى : تفهم الهدف الذى يطلب تحقيقه ، تقدير الموقف أو الوضع ، دراسة طرق العمل الممكنة واختيار أفضل طرق التنفيذ ثم تستمر القوات الجوية فى القول : « علينا أن نؤكد الحقيقة فى أنه بينما تسمى هذه خطوات التخطيط فانهـا لاتكون قاعدة تعد على أساسها الخطط السليمة »(١٥) ٠

ويؤدى تحليل الأهداف الى تحليل الطرق والوسائل لبلوغ هذه الأهداف، وهذا بدوره يحدد المواصفات فيما يتعلق بماذا وكيف ومتى وأين فى وحدات التنفيذ(١٦) ٠ والتخطيط الادارى محطة على الطريق لكل ما حدث من قبل ويرتبط بها كل شىء يأتى من بعد ٠ ويتطلب التخطيط الناجح اعطاء مسئوليات محددة عن أعمال تنفيذية معينة تتم بناء على صـــدوره تعليمات محددة ٠ وتتطلب هذه العملية بدورها التنظيم والاشراف والرقابة ٠ والمتابعة على

---

(١٤) هنرى فايول ــ كتاب الادارة الصناعية والعـــامة ــ نشر أولا باللغة الفرنسـية فى سـنة ١٩١٦ ثم ترجمه فيما بعـد ج ٠ أ ٠ كوبرا بتكليف من معهـد الادارة الدولى « لندن انجلترا ١٩٣٠ » ، وكتاب الادارة الصناعية تأليف ريتشارد لانسبرج (نيويورك ١٩٢٤) ووزارة الطيران ــ عملية الادارة (دليل رقم ١٠٣٥ واشنطون ــ ١٩٥٤) ٠

(١٥) وزارة الطيران المرجع السابق ص ١٩

(١٦) بيرسون ــ المرجع المذكور ٠

هذا النحو تضمن التنظيم المتسق وامساك السجلات للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقا للتخطيط ، وكذلك التصحيح الفورى لأخطاء التنفيذ حيثما كانت، وعمل الادارى هو أن يتأكد من أن كل جزء من وظيفــة التخطيط يرتبط بالآخر ٠

وقد ميز « هارلو بيرسون » أنواعا عديدة من التخطيط الادارى تشمل التخطيط الاستراتيجى فى أعلى مستوى والتخطيط التكنيكى فى المستوى الأوسط والتخطيط التنفيذى فى مستوى التنفيذ التفصيلى وتخطيط العامل الفرد فى مكان عمــله ٠ وعلى ذلك فالتخطيط عملية مستمرة على جميع المستويات فى التنظيم جميعه وقد أوضح بيرسون أنه « فيما عدا الحالات التى يكون فيها العامل فريسة لسلسلة عمليات بالغة الميكنة فانه يملك درجة كبيرة من الاختيار فى اطار مواصفات النوع والكمية والاحتمــال والطرق المقترحة والأوقات المعيارية وغير ذلك — فى أن يخطط الطريقة التى يؤدى بها بنفسه كفرد عملا معينا » (١٧) وقد جادل بيرسون أيضا فى أن التخطيط كطريقة فنية يعتبر عالميا ، ومن ثم فان نفس المدخل والطرق الفعــالة فى تخطيط مؤسسات الأعمال تطبق بنفس درجة الصحة فى تخطيط عمليـات المؤسسات القومية وحتى المؤسسات الدولية ٠

وقد ميز « دونالد ستون » الذى كان مديرا مساعدا لادارة الميزانية فى الحكومة الاتحادية فى مقال عميق الأفكار عن التخطيط بين تخطيط البرامج المــادية وتخطيط التسهيلات الادارية(١٨) ٠ وقد أطلق على النوع الأول تخطيط الموارد وتخطيط البرامج والبحث الفنى والنوع الآخر الذى أطلق عليه تخطيط الادارة يناقش تطوير المنظمات السليمة وطرق التوظيف والاجراءات والممارسة وتوجيه وتنسيق البرامج ٠ وقد سلم « ستون » مع ذلك بأن الخط الفاصل بين تخطيط البرامج والتخطيط الادارى هو فى الغالب خط دقيق ٠ وهذا أحد الأسباب فى أن معنى ومحتوى التخطيط الادارى يساء فهمه فى بعض الأحيان ، وأن نوعى التخطيط هذين لايمكن الفصل بينهما فى أغلب الأحوال ٠

ومن وجهة النظر الوظيفية فان التخطيط يرتبط ارتباطا وثيقا بالبحث، ولكن البحث بذاته لم يكن أبدا بديلا عن التخطيط(١٩) « والتخطيط — كما

---

(١٧) المرجع السابق ص ١٣٣ ٠

(١٨) عنوان المقــال « التخطيط باعتبــاره عملية ادارية » قدم للمؤتمر القومى عن التخطيط ١٢ مايو سنة ١٩٤٠ ٠

(١٩) راجـــع جـــون د ٠ ميليت الادارة فى الخـدمة العامة (نيويورك ١٩٥٤) ص ٧٣ — ٧٥ ٠

قال بيرسون ـ لايعبر عن أفضلية نوع من البحث ، بل انه يختص بالمتغيرات وهى تختلف فيما تثيره من مشكلات وعلى ذلك تختلف مناهج البحث ؟؟ والتخطيط يرتبط كذلك بالميزانية ارتباطا وثيقا . ويلاحظ روبرت ووكر أنه « لايمكن التمييز بين الميزانية وعملية التخطيط .. فالميزانية ذاتها خطة العمل »(٢٠) .

وقد كانت اضافة بيرسون الى هذا الموضوع ذات أهمية خاصة ، لأنه كان واقعيا فى مدخله وقد ميز ثمان سمات لوظيفة التخطيط ، فالتخطيط يربط بين البحث والترتيب ويجعلهما يتقدمان معا والتخطيط عملية مستمرة لأن الادارة التى هو جزء منها أيضا عملية مستمرة حركية والتخطيط يأخذ فى اعتباره كلا من الثوابت والمتغيرات فى الموقف ، ولابد أن يعمـــل قدر الامكان بمدلول المعايير التى تشمل أهدافا دقيقة التحديد وصفات ومعايير دقيقة التحديد أيضا (كالمواد والانتاج والأفراد) ، وكذلك طرق فنية محددة بدقة ووسائل تنفيذ انسانية ومادية . وبالاضافة الى ذلك يعتمد التخطيط الادارى الناجح على التنظيم الوظيفى وعلى توزيع المسئوليات فى نطـــاق البرنامج . وهو يحمل على مستويات مختلفة فى التنظيم لكل منها مواصفاتها المناســـبة . والتخطيط وظيفة متكاملة مع عملية الادارة ، وليس وظيفة منفصلة . وأخيرا فالتخطيط يتطلب بعض معايير تقبل القياس مثل الربح حتى يصبح مكتمل الفاعلية .

مكان التخطيط فى المنظمة :

نلاحظ أن احدى النقط التى أثارها بيرسون : هى أنه ينبغى أن تتكامل وظيفة التخطيط دائما مع بقية العملية الادارية التى هى جزء منهـــا وألا تنعزل بنفسها كوظيفة استشارية أو تأخذ مكانها فى برج عاجى كما يحدث فى بعض الأحيان . وقد ظل هذا الموضوع مثار نقاش شديد منذ سنوات كثيرة يقوم فيه مخططو المدن والموارد بتزعم فكرة الوظيفة المنفصلة والمكانة المستقلة بينما يدافع المنفذون فى الحكومة وقطاع الأعمال فى الأغلب عن العلاقة المتكاملة . وقد قدم أ.ج كيول وهو الرائد النابغة من أعضاء اتحاد التخطيط القومى ذات مرة عشر نظريات تدعم الاتجاه المهنى المنفصل لوظيفة التخطيط . ومع أنه لم يغفل عن حاجة موظفى التخطيط الى أن يعملوا فى

(٢٠) بيرسون المرجـــع المذكور . يراجع أيضـــا روبرت ووكر « العلاقة بين تحضير الميزانيـــة وتخطيط البرامج » مجلة الادارة العـــامة السنة الرابعة (ربيع ١٩٤٤) ص ٩٧ ـ ١٠٢ .

ارتباط وثيق مع الادارة الا أنه يرى أن مهنة التخطيط تقتضى التفرغ وينبغى أن تظل مستقلة عن المصالح الخاصة ، وفوق ذلك يفضـــل أن يكون المخططون من غير المتخصصين(٢١) ٠

ومن ناحية أخرى فقد انتهى جوردون كلاب « الرئيس السابق لهيئة وادى التنيسى والذى توافر له قدر كبير من التجربة فى مجـــال التخطيط الادارى » الى تأييد العلاقة المتكاملة استنادا الى أن خط الفصل بين الذين يخططون والذين ينفذون دائما غير واضح ومتغير ولايكون فى أى حال دقيق التحديد كما قد يبدو على خريطة تنظيمية ٠ ولذلك فان « كلاب » حاول فى هيئة وادى التنيسى أن يصل الى أكبر قدر ممكن من توزيع الخبرة والمسئولية عن كل من التخطيط والتنفيذ بين كل أقسام الهيئة ونجد فى التطبيق أن نفس الشخص ونفس الموظفين أو نفس القسم قد يشارك فى نقط عديدة فى التخطيط والتكوين والتنفيذ لمشروع معين(٢٢) ٠

ويبدو أن الحقيقة هى أن هناك أنواعا مختلفة من العلاقات التنظيمية تتلاءم مع الأنواع المختلفة من النشاط التخطيطى ٠ فربما يستأهل تخطيط المدن مثلا أداة منفصلة تعمل كوحدة مشورة ، ولكن أغلب منشآت الأعمال وبرامج التنفيذ الحكومية تجد فى المعتاد أن المدخل المتكامل أكثر فائدة ، وفوق ذلك فانه مهما تصطنع الدقة فى تعريف وظيفة التخطيط وفى تطبيقها فى مجال الادارة فالحقيقة هى أن التخطيط يتصل بالضرورة بيد وعقل كل شخص مسئول عن ادارة برنامج أو جزء من برنامج بصرف النظر عن طبيعته وحجمه ٠

الاحتفاظ بحيوية المؤسسات :

يتحمل الادارى فيما يتعلق بتحديد الخطط والسياسات مسئولية نهائية تتوقف عليها الى درجة ما جميع مسئولياته الأخرى ، وهى المحافظة على حيوية منشأته ٠ فليس هناك تشكيل انسانى يظل ساكنا ، فهو اما أن يبقى حيـا خلاقا واما أن يتحلل ٠

ومن ثم تبرز مشكلة التوصل الى أمثل الطرق لاستكشـــاف وتطبيق وسائل الاحتفاظ بالحيوية وكيف تحتفظ هيئة ما بالنشاط والاستجابة

(٢١) أ ٠ ج ٠ كيول « التنظيم الادارى لتخطيط السياسة » الادارة المتقدمة العدد الرابع (يناير ١٩٣٩) ص ١٢ — ١٧ ٠

(٢٢) جـــوردون س ٠ كلاب « بعض النواحى الادارية للتخطيط الاقليمى فى وادى التنيسى » خطاب أمام اتحاد العلوم السياسية الأمريكى والجمعية الأمريكية لموظفى التخطيط ٣٠ ديسمبر ســـنة ١٩٤٠ ٠

والتيقظ الى الحاجات المتغيرة للمواطنين والمجتمع • ولما كان التهديد الرئيسى للحيوية يأتى من الجمود الذى يتولد عن البيروقراطية فلابد أن يكون الادارى قادرا على ادراك هذا الجمود عندما يبدأ فى الظهور • وأن يتخذ الاجراءات اللازمة للتغلب عليه • وفى المجتمع الذى يتميز بالمؤسسات الكبيرة كما هو الشأن فى مجتمعنا ، فان التأثير الخداع للبيروقراطية يستطيع فى الوقت المناسب أن يغير من سمة حياتنا القومية ويسرق منها فرديتها وحيويتهـــا ويزيد من حدة الظروف التى وصفها « وليم هـ• وايت » فى كتابه رجل التنظيم(٢٣) •

ويستخدم مصطلح البيروقراطية هنا ليدل على ظرف الجمود والتجرد من الشخصية الذى تتصف به فى المعتاد أى مؤسسة عامة أو خاصة تسود فيها المهنية والتخصص والقواعد والاجراءات الجامدة واتجـــاهات التبرم وعدم الاستجابة • وتؤدى هذه الظروف الى عكس رسالة المنشـــأة التى تعرف بأن سماتها المرونة والاستجابة والتجديد •

وبهذا التعريف فان البيروقراطية تختلف عما صورتها به الاتجاهات الشائعة نحو الحكومة : فالبيروقراطية لاتوجد فى الحكومة فحسب ، وهى ليست ناتجة أساسا بسبب ماتنهض به الحكومة من وظائف ولكنها ترجع الى الطريقة التى تؤدى بها الحكومة أعمالها • وهى ليست احتكارا للاشتراكية كما أنها ليست نوعا من التنظيم ولكنها طاقة تتميز بها كل أنواع التنظيم وعلى العكس رأى « ماكس فيبر » فانها ليست أكثر طرق الادارة فاعلية ، ولكنها فى الحقيقة تحرم المجتمع تدريجيا من الفردية ومن المغـــامرة ومن التجديد • واذا سرنا فى البيروقراطية الى الحد الذى يطغى فيه الجمود على المؤسسة فان عدم الاستجابة سوف يطغى على القيم التى يتميز بها المجتمع الديمقراطى الحر •

وقد نظر ماكس فيبر الى البيروقراطية على أنها طراز مثالى فى الادارة تتمشى مع الافتراضات التى أخذت بها بروسيا بعد بسمارك ، وهى أنه ينبغى أن يتطلع المواطنون الى الدولة والى أداتهـــا الرسمية البيروقراطية باحترام . فالفرد فى الدولة خادم أكثر منه غاية فى ذاته . وينبغى أن يدير الدولة أكثر الأفراد خبرة وهم خريجو الجامعات المدربون مهنيا • كما ينبغى أن تشرع الاجراءات الادارية أى تحول الى أوامر مكتملة بحيث يكون لكل اجراء طريق أمثل واحد ولا يشجع الانحراف عنه • والتنظيم الادارى شأنه

(٢٣) وليم هـ • وايت الصغير ــ رجل التنظيم (نيويورك ١٩٥٦) •

شأن الاجراءات ينبغى أن يقنن وينسق ، لأن هذين هما شرطا الفـــاعلية والنجاح • وأخيرا ينبغى أن تكون الادارة غير شخصية لأن الادارة الشخصية تحمل معنى التميز وعدم القابلية للتنبؤ فى حين أن الادارة غير الشخصية توصى بالموضوعية والنتائج المتسقة •

وليس هذا بالطبع الا وجهة نظر رجل واحـــد عن البيروقراطية وهى لاتنطبق فى كل مكان ومع اختــــلاف فروضنا السياسية الاجتماعية عن افتراضات ألمانيا فى عهد بسمارك فنحن نمقت بصفة خاصة أفكار الاستعلاء والاتساق . ورغم ذلك فان أفكار ڤيبر عن الموضوع تكون على الأقل جزءا من الأساس الذى يستند اليه عدد كبير من الاداريين فى كل من الحكومة والقطاع الخاص فى التسامح مع البيروقراطية أو الانحياز نحوها بشـــدة (ربما دون فطنة) تحت تأثير اسم أكثر جاذبية مثل كفاية الأداء أو الخبرة الادارية ••

ولاتنشأ البيروقراطية عن عامل واحد ، بل هى نتيجة اجتماع عوامل عديدة • وربما تسمى حالة وهى كصحة الفرد تخضع للتشخيص •• وهى توجد فى كل أشكال التنظيم سواء أكان خاصا أم عاما كبيرا أم صغيرا • ومع ذلك فمن المحتمل أن ترتبط البيروقراطية بالحجم لأن كل العوامل التى تنشأ عنها البيروقراطية ـ وهى المهنية والتخصص والقواعد الجـــامدة واللاشخصية والتسلسل الرياسى وعلاقات القوة ــ تشتد فى المنشآت كبيرة الحجم • ونظرا لضخامة الحكومات وضرورة مساءلتها أمام الشعب تأخذ الادارة العامة فى التركيز على بعض هذه العوامل ، وبخاصة القواعد واللوائح أكثر مما يركز عليها فى الأعمال الخاصة • كما أنه كلما تضخمت المنشأة الخاصة اتجهت الى تكوين علاقات السلطة وصفات البيروقراطية ، ومن ثم تتشابه الهيئات العامة ذات الحجم المتقارب •

وتقادم المؤسسة عامل كبير آخر فى بيروقراطيتها . وليس من الصحيح بالضرورة أنه كلما تقادم العهد بالهيئات أصبحت أكثر بيروقراطية لأن بعض الهيئات القديمة مازالت تتصف بالمرونة والنشاط ، وتتصف بعض الهيئات الحديثة بالبلادة فعـــلا . ومع ذلك فهناك اتجاه لأن تتكاثر الســـمات البيروقراطية بتقادم العهد ولو أنه يمكن عكس هذا الاتجاه اذا فهمت العوامل المسببة واتخذت الادارة العليا الاجراءات العلاجية •

وبعض العوامل السببية الأخرى فى البيروقراطية ، مثل العادة والقصور الذاتى ، هى بلاشك فطرية الى درجة كبيرة فى الانسان وتنتقل عن طريق المجتمع ذاته من جيل الى الجيل الذى يليه • كما أن البيروقراطية لها نفس

الاصرار والتركيز وهى اذا استمرت فى ملازمة كبر الحجم فقد يأتى اليوم الذى تطغى فيه على المجتمع • ومع ذلك فانه من حسن حظ الانسان أن الكثير من أهم أسباب البيروقراطية يقع فى المجال الذى يســميه علم النفس الاستجابات التعليمية • وعلى ذلك فالادارى المتيقظ قد يدرس الموضـــوع ويحلله ويتعلم ادراك مظاهره عندما تبدأ فى الظهور ويتخذ الخطوات التى تعادلها •

والأرجح أن تظهر البيروقراطية ببساطة عندما نغلو فى تنفيذ عمل ممدوح أو لا نوازن هذا العمل باجراء مقابل يؤدى الى الاحتفاظ بالمرونة والاستجابة• وبعبارة أخرى فان الدراسة المتعمقة للبيروقراطية تظهر بصورة أوضح من أى دراسة تأخذ واجهة أخرى فى التحليل الادارى ، وأن الادارة الناجحـة هى نتيجة الجمع بدقة بين المبادىء التى تبدو متناقضة بالنسب الصحيحة للوصول الى نتيجة تمتاز بالفاعلية والانسانية ، وبالنظـــام مع الحيوية والنمو • ومن المحتمل أنه اذا أخذ أى من جانبى هذا اللغز بمفرده أن يكون مهلكا نظرا لأن التوازن يضحى وتفتقد رقابة الاتجاهات البيروقراطية • ومن سوء الحظ أن مايحاول أن يفعله بعض المحدثين من المرتبين أو معتنقى العلمية هو أن يسرعوا الخطى فى السير فى طريق ما بدلا من الاستفادة من كليهما معا ، حتى ولو بدا بينهما التباين ، وهم بذلك يعملون دون ادراك على تعويق الادارة أكثر من انمائها فى ثقافة تشجع الكفـــاية والمرونة وكذلك الحرية والرقابـة •

والطريقة التى يجاوز بها مبدأ سليم من مبادىء الادارة نطاق الفائدة ويصبح مجازفة بالنسبة للهيئة يمكن أن توضح بأمثلة عديدة فالديمقراطية الدستورية مثلا تفاخر بأن الادارة فيها تسير وفقا للقـــانون وعن طريقه وليس هناك من يعلو عليه وجميع أعمال الادارة لابد أن تسير وفق الاجراءات القانونية • والى هنا والأمر على مايرام ، ولكن اذا تمادينا فى هذه القاعدة حتى بلغنا الدرجة التى لايتصرف فيها أى فرد دون اذن فسوف تنعدم الحركة ويخيم الفناء • واذا ما اعتقد المجتمع أن الادارة باتباع القاعدة أكثر كفاية من الادارة وفقا للهدف فان الأفراد ومعهم الاداريون يكفون عن التفكير ، وهذا نوع من الموت البطىء ؛ اذ أن حرمان الادارة من سلطة الاختيار جميعها يعنى أن يصاب كل من الادارى والموظف بالخيبة وتتعرض قدرات الادارى للتحلل التدريجى • فالقانون والمنهج القانونى سليم من ناحية ، وغير سليم من ناحية أخرى •

وتصحيح هذا الموقف يكون بتطبيق مبدأ تعويضى حتى ينشأ وضع من

الادارة المتوازنة • وتقع الادارة بالهـــــدف فى نفس المستوى مع الادارة بالقاعدة • ولكن يمكن التوسع أيضا فى تطبيق هذا المبدأ الى درجة أن تصبح الغاية تبرر الوسيلة وقد تنقص الوسيلة من حقوق الفرد على المجتمع وتفرض ضريبة باهظة لامسوغ لها وتتجاهل المتطلبات العادلة للأهداف المتنافسة • ويمكن التحكم فى مثل هذا التزايد بدقة عن طريق القواعد ، ومن ثم يكون التطبيق الآتى لكلا المفهومين (القواعد والهدف) محققا للتوازن المطلوب • ومثل هذا الظرف من التوازن يعمل على الارتفاع بالعدالة فى الادارة ويحفظ حيويتها واستجابتها •

ولنأخذ مثالا آخر ؛ فقد يحاج احيانا بأن الخريطة التنظيمية المدروسة بدقة تعتبر خطوة كبيرة نحو الفاعلية لأنها تبين خطوط السلطة والعلاقات بين مختلف أجزاء الهيئة • واختلاف الرأى فى هذا صحيح الى درجة معينة ، ولكن عندما تتحول نظرة الاحترام الى خريطة التنظيم الى نوع من الطلاسم فان استجابة التنظيم للتغيير تبطىء • أما التغيير فمستمر والمؤسسة التى لاتستطيع أن تتقابل معه تعرض نفسها للدمار كما تفعل الكائنات الحية فى بعض الأحيان • والوقاية من ذلك تكون باعادة التنظيم واعتبار أن التنظيم يصحبه دائما تنظيم غير رسمى هو عبارة عن العلاقات الانسانية اليومية بين الأفراد الذين يعملون معا لتحقيق هدف مشترك •

وهناك مثل آخر يرتبط بناحية فى الادارة أشرنا اليها فى فصل سابق وتعرف بالتنظيم ، وطرق العمل تركز على الاهتمـــام بالتنظيم والتوظيف وتدفق العمل من القمة الى القاعدة وبصفة خاصة حول القمة • وهذه الطريقة فى وضعها الصحيح طريقة مفيدة ولكن اذا أقنع أحد كبار المنفذين نفسه أن هذا هو كل ما يحتاج اليه حتى ينجح فى ادارة منشأته فالمنتظر أن تكون النتيجة مدمرة بسبب تجزئة التشكيل الداخلى فيها الى أقسام صغيرة يعاد تجميعها ثانية بشبكة من القواعد والاجراءات لاتستطيع أى منشأة أن تنفذها وتظل محتفظة بحيويتها • وفى هذه الحالة يعاد التوازن بادخال مفهومين متكافئين لامفهوم واحد : الادارة بالهدف يضاف اليها مدخل العـــلاقات الانسانية فى الادارة ـ والمورد ـ الرئيسى للمنشأة هو الأفراد لا الجماعات، ومن ثم فان الذين يجب تشجيعهم هم الأفراد ولو كان ذلك يعنى فى بعض الأحيان اغفال قاعدة تعرقل طريق الانجاز •

ومعظم عناصر الادارة ـ القواعد واللوائح والتنظيم والاجراءات ـ ليست الا وسيلة للانجاز الادارى ، ومن ثم فان الاهتمام الرئيسى فى الادارة يجب

ان يكون الادارة لتحقيق الهدف • فلاعب البيسبول الذى لايداوم متابعــة الكرة بنظره لاينجح ، وهكذا الادارى ؛ اذ عليه أيضـــا أن يرعى العوامل الانسانية فى الادارة حتى يتفهم مايحـــدث للناس عامة وللتنظيمات غير الشخصية • وعليه أن يحاول التغلب على المفاجآت ، فاذا كان عمل الادارى يبدو شبيها بممارسة الطب العقلى فان المقارنة تبدو أكثر من شىء عارض لأن كلا منهما يهتم أساسا بالتوازن • فهل الأفراد فى منظمة معينة يتصفون بالانطواء والعصبية ويحتاجون الى الرعاية ؟ اذا كان هذا هو الشأن فان المنظمة تسير الى المتاعب مهما يكن مقدار مايتولد فيها من فاعلية آلية كما هى الحال فى أى مجتمع يتكون من تنظيمات متشابهة والعلاج يعتمد على يقظة ومهارة الادارى •

مراجع مختـــارة

Coil, E.J., "Admini trative Organization for Policy Planning" *Advanced Management*, Vol. IV (January, 1939).

Department of the Air Force, *The Management Process* (AF Manual 25-1, Washington, D.C., 1954), P. 18.

Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945), Chap. 16.

—, *Free Enterprise and the Administrative State* (University, Ala., 1951), Chap. IV.

Dotson, Arch, "Production Planning in the Patent Office," in Harold Stein (ed.), *Public Administration and Policy Development* (New York, 1952).

Drucker, Peter F., *The Practice of Management* (New York, 1954), Chaps. 7, 8, 11.

Fayol, Henri, *Industrial and General Administration* (London, England 1930).

Fesler, James (ed.), *Industrial Mobilization for War* (Washington, D. C., 1947), Vol. I.

Follett, Mary Parker, "Individualism in a Planned Society," in Henry C. Metcalf and L. Urwick (eds.), *Dynamic Administration* (New York, 1941), p. 295.

Galloway, George B. (ed.), *Planning for America* (New York, 1941). Describes the substantive areas of planning and explores the techniques and obstacles in each.

Gaus, John M., and others, *The Frontiers of Public Administration* (Chicago, 1936), Chap. 7.

Hempel, Edward H., *Top Management Planning* (New York, 1945), Chaps. 1-2. A comprehensive treatment of administrative planning in business.

Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1949). Chapter 16 deals with city, state, regional, and national planning as well as with national economic planning.

Merriam, Charles E., "The National Resources Planning Board: A Chapter in American Planning Experience," *American Political Science Review*, Vol. XXXVIII (December, 1944).

Millett, John D., *Management in the Public Service: The Quest for Effective Performance* (New York, 1954), Chap. 3.

—, *The Process and Organization of Government Planning* (New York, 1947). One of the few treatments of administrative planning in government.

Perloff, Harvey, *Education for Planning: City, State, and Regional* Baltimore, 1957).

Person, Harlow S., "Planned Execution-The Issue of Scientific Management," *Advanced Management*, Vol. X (December, 1945); also found in Lepawsky, *op. cit.*, and C. Seckler-Hudson, *Processes of Organization and Management* (Washington, D.C., 1948). Person has contributed more than any other writer in the way of insight into and systematic formulation of the planning process in administration; a pioneer in the scientific management movement, he applied his intellectual skills equally to the institutions of business and government and hence his explorations are especially valuable.

—, "Research and Planning as Functions of Administration and Management," *Public Administration Review*, Vol. I (Autumn, 1949); also found in Lepawsky, *op. cit.*

Pfiffner, John M., and R.V. Presthus, *Public Administration* (3d ed., New York, 1953), Chap, 5.

Simon, Herbert A., *Administrative Behavior* (rev. ed., New York, 1957).

—, and others, *Public Administration* (New York, 1950), Chap. 20.
Smith, George Albert, Jr., *Policy Formulation and Administration: A Casebook of Top-Management Problems in Business* (Homewood, Ill., 1951).
Tugwell, Rexford G., "The Utility of the Future in the Present," *Public Administration Review*, Vol. VIII (Winter, 1948).
Waldo, Dwight, *The Administrative State* (New York, 1948), Chap. 10.
Walker, Robert A., *The Planning Function in Urban Government* (rev. ed., Chicago, 1950).
—, "The Relation of Budgeting to Program Planning," *Public Administration Review*, Vol. IV (Spg., 1944).

٢٢
التوجيه التنفيذى والقيادة

القيادة هى مفتاح الادارة • ومهما تكن القيود التى تفرضها الأوامر القانونية أو سياسة التمويل أو الأفراد ، ومهما تكن الصعوبات التى تنطوى عليها أعمال معينة ، فان نوع القيادة القائمة هو الذى يشكل قيمة التنظيم ويلهم أفراده العمل برغبة وحماسة تؤديان الى الفاعلية • ويستطيع كل من العميل فى مخزن توزيع والمريض فى مستشفى والمتعامل مع منطقة لصيانة الأراضى أن يعرف اذا كان فى الأمر ما يهمه : هل قيادة المنشأة قادرة أم متخبطة ؟ اذ أن نتائج ذلك فى كل من الحالين تؤثر فى اتجاهات جميع الموظفين وروحهم المعنوية حتى أدنى مستويات العمل • فالقيادة شىء يسرى خلال العملية الادارية كلها ، توفر الدوافع والاثارة وتهيىء الأساس للتفويض وما يوازنه من التنسيق •

ومتطلبات القيادة الآن فى كل مكان تزيد كثيرا على ما كانت عليه فى الماضى القريب • فحيث كان الشائع من قبل أن أى « شخص أمين متوسط الذكاء » يستطيع كما يقول « چون فيشر » محرر مجلة هاربر أن يشغل أى وظيفة اشرافية فى الصناعة ، أو فى الحكومة • أما اليوم فالأمر يحتاج الى أفراد مدربين للعمل فى أى من المجالين • ويستمر فيشر فى القول بأنه مع تقدم الميكنة سوف يتزايد احتياج الصناعة الى « قادة متمرسين ذوى ثقافة واسعة يستطيعون رؤية المشكلة فى مجموعها وكذلك فى الأجزاء العديدة التى تتكون منها » ، وكذلك الأمر فى الحكومة ، « فانه يفترض الآن حتى فى معاون البلدية أو عضو مجلسها أن يكون خبيرا فى علاقات الأجناس والتخلص من فضلات المجارى وتنظيم المرور والشئون المالية للبلديات والعلوم الاجتماعية ووسائل التليفزيون وادارة الأفراد وانحراف الشباب وقوانين المساكن وحملات الخطابة والمراسم المقررة فى الترحيب بالزائرين

من البلاد الأخرى »(١) . « والقيادة مطلوبة فى كل هذه الأمور ، وبذلك فان وظيفة التوجيه أصبحت بصورة متزايدة أعظم النواحى الحركية فى الادارة».

دور السلطة فى الادارة :

القيادة موضوع تأثير فى الأفراد أكثر منها سلطة عليهم . وقد كانت « مارى باركر ڤوليت » أول من وضع هذه الحقيقة فى مكانها الصحيح ، فقالت ان مفهوم السلطة النهائية فى قمة الهرم الوظيفى خدعة لأنه لا يوجد شيء مثل « الرقابة العليا » فى الادارة . وفكرة القادة والأتباع ومن يشغلون المستوى الأعلى، والذين مكانهم فى المستوى الأدنى والدرجات المتدرجة للمكانة والقدرة هى من بقايا التفكير العقيم اذا قورنت بالحاجة الحديثة الى عمـــل الفريق . فمن الذى يتخذ القرار فى منظمة ما ؟ انهم عشرات من الأفراد ، اذ تكون السياسة والعمل المقترح قد تم وضع خطوطه عندما يصل الى مكتب الرئيس التنفيذى الأعلى . ومع أنه يملك السلطة فى تغييرها فانه سوف يفقد سلطته الحقيقية اذا عارض باستمرار واصرار زملاءه فى العمل .

ماهى السلطة ؟ انها ليست مركزا أو حقا قانونيا أو رياسة على الأفراد، أو اصدار أوامر . ان السلطة هى التأثير باشتراك الأفراد أو « التكامل » أو الاجماع الاختيارى . وكانت السيدة « ڤوليت » تعتقد أنه اذا عرضت الحقائق على الأطراف المتعارضة ، وأتيحت لهم الفرصة لتبادل الآراء مـدة كافية فى ظروف مؤاتية فلن يكون هناك موضوع يعز على التسوية الهادئة. ومثل هذا الاجراء أبعد أثرا من اصدار أوامر قد لاتكون لها أى نتيجة على الاطلاق . ولم تقتصر تطلعات هذه السيدة الفذة على أهمية ادراك العلاقات الانسانية فى الادارة ، بل انها اهتمت بدينامية الجماعة وتكنيك علاقات العمل الحديثة ، وقالت ان القيادة والسلطة ليست فردية ، بل انها جماعية، لأنها تتعلق بأفراد كثيرين . وعلى ذلك أصبحت الجماعية ناحية كبرى من نظريتها فى الادارة(٢) .

ولا يوجد من بين الكتاب المحدثين من جعل وجهة النظر هذه أكثر أهمية فى نظريته الرئيسية عن الادارة أكثر من « شستر برنارد » الرئيس السابق

---

(١) جون فيشر « الحاجة الجـديدة الى القيادة » مجلة الروتارى أغسطس ١٩٥٦ ص ١٢ — ١٣ .

(٢) مقال « مارى باركر ڤوليت » خداع السلطة النهائية الذى ظهر أولا فى نشرة جمعيـــة تايلور العـــدد الحادى عشر (ديسمبر ١٩٣٦) ص ٢٤٣ — ٢٤٦ وأعيد نشره جزئيا فى كتاب الادارة : فن ، « وعلم التنظيم والادارة » تحرير ألبرت ليبافسكى (نيويورك ١٩٤٩) ص ٣٣٦ — ٣٣٧ . راجع أيضـــا كتابها « الدولة الحديثة » (نيويورك ١٩١٨) الذى عرضت فيه أفكارها عن الجماعية .

لشركة « بل تليفون » فى نيوجرسى الذى أصبح فيما بعد رئيسا لمؤسسة روكفلر(٣) . فالرئيس ليس مصدرا للسلطة ، كما أنه لايملك سلطة بالتعبير الدقيق لهذا اللفظ ؛ اذ أن السلطة تكمن فى « القـدرة على الاقرار » التى تنبع من انتشار الولاء للأهداف المشتركة للتنظيم(٤) . ومن ثم فانه من ناحية تحقيق أهداف برنامج ماقد يكون للموظفين ، من بين المستويات الأدنى فى التسلسل الوظيفى سلطة واقعية فى تحـديد القرارات النهائية أكثر من الموظفين فى القمة .

ويقول أوردواى تيد : « ان الأساس الحقيقى للسلطة ليس الفرد فليست السلطة شيئا يدعيه المنفذ لنفسه يتفاخر به ويكسبه أهمية ذاتية ، وهذا ما قصدته « مارى پاركر ڤوليت » عندما قالت ان السلطة ترتبط بالعمل وتصاحبه ، فالسلطة لا تكمن فى أى مصدر مفرد بما فى ذلك المهابة أو المكانة فى السلم الادارى ، بل انها أكثر ارتباطا بالمقدرة والتفهم وسلامة الحكم والتصور الذى يبدو من الفرد الذى يشغل مركز السلطة »(٥) .

وهناك دراسة واقعية فى قطاع الأعمال أجريت بتأييد من مدرسة هارڤارد لادارة الأعمال ، استخلص مؤلفوها أنه « لاتوجد الا قلة من المؤسسات الكبرى الحديثة يسودها فرد واحد يتعامل مع مرءوسيه واحدا واحدا ، كما أن عدد الشركات التى تدار بهذه الطريقة سوف يقل سنة بعد أخرى عما هو عليه الآن . وهناك اتجاه واضح نحو تطوير نوع من عمل الفريق فى مستوى الادارة العليا » . وعلى ذلك فان مفهوم القائد باعتباره « فردا يساعد المنظمة على الانجاز هو فى الواقع أوسع كثيرا فى مداه من مفهوم القائد باعتباره الشخص الذى يوجه السفينة بمفرده ... وقد وجدنا فى أغلب الشركات التى درسناها أن عمل الادارة العليا لم يعد عمل شخص واحد » . وأخيرا تبين مرة أخرى أن التأثير الواسع الذى يمتاز به مدخل العلاقات الانسانية فى الادارة بشكل أكثر واقعية واتساعا مما كان يفترض عادة « ان القائد الادارى يعمل على أن تتكامل حاجات التنظيم مع متطلبات الفرد للنمو والتطور الشخصى » . واستمر هؤلاء المؤلفون فى القول بأن أعظم طاقة فى الادارة هى الطاقة الانسانية وأعظم توسع فى الموارد ينتظر أن يحدث فى العشريات القادمة هو الانطلاق الفعال ، للمواهب والمناشط الانسانية بطرق تتصف

---

(٣) قدم برنارد رسالته فى كتابى وظائف المنفذ (كمبردج مساشوستس ١٩٣٨) والتنظيم والادارة (كمبردج مساشوستس ١٩٤٩) .

(٤) برنارد ـ وظائف المنفذ ص ١٧٢ ـ ١٧٣ عنوان هذا الفصل « نظرية السلطة » .

(٥) أوردواى تيد . فن الادارة (نيويورك ١٩٥١) ص ١٢٦ ـ ١٢٧ .

بالانتاجية واضفاء الرضا الشخصي كذلك(٦) . ويقول چون فيشر : « ان الصناعة هي الاستفادة المتزايدة من مشروع فرق البحث الصغيرة التي تتكون من بين عشرة وخمسة عشر فردا يقومون بدراسة مشكلة معينة كفريق . ويجب أن يتوافر لهذه الفرق قادة متمرسون(٧) .

وقد استندت نتائج بحث مدرسة هارڤارد لادارة الأعمال الى دراسة حالات على مدى سنتين في اثنتي عشرة شركة ذات أحجام متفـــاوتة تقع في أجزاء مختلفة من البلاد . وهذه الدراسة مصدر قيم للمادة التوضيحية . ومن بين الحالات العديدة التي درستها حالة شملت عشرين من مديري المصانع ووكلاء المشتريات تصرفوا بطريقة خاصة نتيجة لفشل أحد مساعدي المدير للمشتريات الذي عين حديثا في المركز الرئيسي في فهم مضمون الســلطة والعلاقات الانسانية(٨) . وكان مساعد المدير هذا جديدا على مديري المصانع ووكلاء المشتريات لم يروه من قبـــل . وعندما قرر أن يجري فورا بعض التغييرات الخطيرة في الاجراءات نصحه زملاؤه في المركز الرئيسي أن يناقش خططه مع الأفراد الذين يتأثرون بها ، وأن يتيح لهم الفرصة ليبدوا اقتراحهم قبل أن تصدر الأوامر الكتابية في صيغتها النهائية . ولكنه تجاهل النصيحة وأصدر بدلا من ذلك خطابا رسميا يتضمن هذا الأمر « على كل من مديري المشتريات في مصانع الشركة العديدة أن يخطر مساعد الرئيس المختص بالمشتريات منذ الآن عن جميع العقود التي يتفاوض في ابرامها اذا زادت قيمتها على عشرة آلاف دولار قبل تاريخ توقيعها بأسبوع على الأقل » .

وقد وصف ماتلا ذلك بأنه توقف عن العمل اذا لم يحتج وكلاء المشتريات على الأمر ، ولكنهم تجاهلوه بكل بساطة مؤيدين دون شـــك من مديري المصانع ؛ فقد اعتبروا أن مثل هذا القرار الفردي عن العلاقات الجـــديدة لا يتفق مطلقا مع احتياجات المصانع . وعلق مقررو هذه الحالة أنهم كانوا واثقين أن نائب المدير للمشتريات الجديد لن يستطيع النهوض بالعمـــل بمفرده ، وفوق ذلك أنه لم يكن يستطيع أن يتحمـــل الاستغناء عن وكلاء المشتريات لأنه كان محتاجا الى معلوماتهم عن الشركة والى فهمهم لأعمالهم وتجاربهم في العمل المشترك . ولأنه جديد متحمس له قصد فردي ، فقد تجاهل ببساطة الحقيقة الانسانية من أن للأفراد شعورا ومعرفة ومجموعة

---

(٦) ليرنت ، أولرخ ، وبوز « العمل التنفيذي » (بوسطون ١٩٥٢) صفحات ٢٠٢ ، ٢٠٨ ، ٢٠٩ ، ٢١١ ، ٢١٣ .

(٧) فيشر المرجع المذكور ص ١١٣ .

(٨) ليرنت ، أولرخ ، وبوز ـ المرجع السابق ص ١٥ ـ ١٨ .

من العلاقات غير الرسمية فى العمل تشكل لب التنظيم لا يستطيع أن يتجاعلها حتى موظف كبير . وكان المتوقع من رئيس الشركة أن يستخدم وسيلة أفضل فى تقديم القادم الجديد ويصر على أن يقوم بزيارة وحدات العمل ويشرح بنفسه خطته للأفراد الذين يتعاونون معه ، فالسلطة لا تحمل الاقناع الا اذا تأيدت بموافقة الذين يستقبلونها فى الطرف الآخر.وليس هناك من يستطيع ارغام المنظمة على أمر اذا أجمعت رأيها على مقاومته .

وقد تعرض أحد المؤلفين الحاليين لتجربة قريبة الشبه بهذه عندما تولى توجيه برنامج تنفيذى فى واشنطون يستخدم ٦٥٠٠ فرد ، وميزانيته السنوية ٣٠ مليون دولار . ولما كان جهاز التنفيذ قديما ويتكون من أفراد مهنيين فقد وجد بين موظفيه احساسا قويا بالولاء الطائفى والروح المعنوية . فان قدامى الموظفين الدائمين الذين هم دعامة الجهاز قد التحقوا بالخدمة منذ صـــغرهم ونضجوا خلالها ، ومن ثم نشأت روابط قوية من الصداقة الشخصية بينهم وانتشر احساس قوى بالتفانى فى الخدمة . وفى ظل هذه الظروف كانت الطائفة فى مركز يسمح لها بانجاح أو افساد أى برنامج يقدمه أحد موظفى رسم السياسة . عندما يؤيد هؤلاء الأعضاء من الموظفين الدائمين سياسة جديدة ترتفع الروح المعنوية وكفاية الأداء الى درجة قل أن يوجد لها مثيل ، ولكن عندما يعارضونها يحدث نفس نوع التباطؤ الذى يقع فى الصناعة تحت ظروف مشابهة .

ولكن ادراك هذه الأمور قد استنفد بعض الوقت ، فبمجرد أن قدم الرئيس الجديد لزملائه دعاه أكبر الموظفين وهو وكيله ــ ويعتبر منطقيا المتحدث باسم الفريق ــ الى الغداء . وقد سار الحديث عاما أثناء تناول البيرة حتى قال وكيله قولا أشبه بهذا : « انى أعلم أنك جديد وأنى أفترض أنك ككل فرد آخر سوف تظن أن هناك أشياء كثيرة يجب أن تتغير . فكبار الموظفين الجدد يظنون ذلك دائما ، ولكن ملاحظتى أن الذين يستطيعون الاحتفاظ بمقـدار خمسة فى المائة من التغيرات التى أحدثوها يعتبرون محظوظين . ولعلك تعلم أننا أيضا نريد أن ننهض بالادارة مادام ذلك فى مصلحتها حقيقة . ولكن الأغلب أن الأمر لا يكون كذلك » . وقد كان من الواضح أنه يرى أن الموظفين الجدد مشغوفون باحداث التغيير لرغبتهم فى اظهار أنفسهم ينهضون بعمل ما ولو أنه لم يصرح بذلك .

وقد كانت هذه هى الاشارة لاقامة علاقات غير رسمية مع أعضاء التنظيم الذين يحسن التودد اليهم واكتسابهم . فهم عندما يندمجون مع رئيسهم فلن يكون هناك مستحيل ، ولكن عندما يعادونه فانهم سوف يستغلون ظروفه

الشخصية كما يفعل الفرد فى المعركة حتى يحموا المصلحة التى كرسوا لها حياتهم وسمعتهم . فاذا كان يريد صدور أحد التشريعات التى لا يرضى عنها موظفوه فالمتوقع أن يكتشف أن الموظفين قد سبقوه الى الكونجرس وتحدثوا الى أعضاء اللجنة معارضين اقتراحه . نعم انهم موظفون مدنيون ولكنهم ليسوا عاجزين سياسيا . وفوق ذلك فانهم يعلمون أنهم عندما يتدخلون فى أمور السياسة المنتظرة على هذا النحو فلا ينتظر أن يخذلهم أى واحد من أعضاء الكونجرس ، لأن الروابط القديمة بين أعضاء الكونجرس القدامى وقدامى الموظفين المدنيين أقوى كثيرا من التى تكون بين هؤلاء الأعضاء وكبار الموظفين الجدد . وذلك يؤدى الى أنه اذا لم يستطع الموظف الكبير الجديد أن يكسب التنظيم الى جانبه ويجعل أعضاءه يحسون أنه الى جانبهم فقد يكون له الكثير من السلطة القانونية ، ولكن نفوذه لايكون مذكورا .

اكتساب القبول لأهداف التنظيم :

تقودنا هاتان الحالتان مباشرة الى المشكلة الرئيسية فى القيادة ، وهى : كيف ينجح الادارى فى أن تقبل أهداف برنامجه ؟ وبأى الوسائل يستطيع أن يغرى موظفيه بأن يقدموا على النهوض بما يحب أن ينهض به ؟ هناك بعض المؤسسات الكبرى ترغب فى الانفاق بسخاء للحصول على اجابة لهذه الأسئلة أكثر مما تنفقه للحصول على أى من البيانات الأخرى المعتادة . وكيف نضمن الولاء ؟ كيف يدفع الموظفون لتقديم ولائهم للشركة على صالحهم الشخصى ؟ ان المنفذين فى الصناعة يحسدون قرناءهم فى الحكومة غالبا بسبب الولاء الشامل الذى يرتبط بالوظيفة والذى يبدو أنه يتولد تلقائيا فى الخـــدمة العامة .

ويقول « تيد » : ان حلم كل ادارى هو التعبئة الكاملة لكل القـدرات لتحقيق هدف يتقبل بالاجماع تحقيقا كاملا . ولكن يندر أن يتحقق هذا الحلم طبعا(٩) . فاهتمام غالبية الأفراد يتجه الى ناحيتين « بسلامتهم أو بذاتيتهم وبعلاقتهم الفعالة فى محيطهم بأجمعه » فاذا استطاعوا أن يدمجوا صالحهم الشخصى مع اهتمامهم بعملهم وصلوا الى تركيب ممتاز . والواقع أن أغلب الناس يودون لو استطاعوا أن يكونوا هذا التركيب ؛ لأن الطبيعة الانسانية « ليست أبدا خدمة ثابتة من مركبـــات متميزة منفصـــلة » . بل ان الأفراد يتصرفون دائما ككل متكامل فى مواقف مكتملة . وفضــــلا عن

---

(٩) « تيد » المرجع المذكور الفصل الثالث « تقبل اهداف التنظيم » والفصل الرابع « الطبيعة الانسانية فى التنفيذ » .

ذلك فالناس يحبون « أن يسهموا جميعا فى مشروع له هدف اجتماعى بشرط أن يجدوا ما يستميلهم فى الموقف » . والصعوبة هى فى تكييف الموقف بحيث يستهوى كل من يهتمون به »(١٠) .

ويخلص « تيد » باتباع هذا النهج فى الاستدلال الى أنه قد يكون هناك فى الحقيقة « ظروف وشروط يمكن أن تؤدى بأن يضحى الفرد بنفسه فى سبيل الولاء للتنظيم » الذى يعمل له (١١) . والمسألة هى : هل المنفذون الحديثون مستهدون بقواعد علم النفس والديناميكية الرسمية راغبون فى دفع الثمن باعادة تشكيل سياسة بناء الروح المعنوية ليكون هـــذا الولاء ممكنا . ويصل شستر برنارد الى ما يكاد يكون نفس النتيجة ، الا فى أنه يصف هذا الاتجاه فى التفانى بأنه « القربان المقدس » . وعلى ذلك فان أكثر الدوافع معنوية هو هذا الذى سميته حالة « القربان المقدس » . وهو يتصل بالمطابقة الاجتماعية ولكنه يختلف عنها اختلافا جوهريا . وان الاحساس بالارتياح الشخصى فى العلاقات الاجتماعية وهو ما يسمى فى بعض الأحيان: التماسك ، أو غريزة الرعيل ، أو الضمان الاجتماعى ... انها الفرصـــة للزمالة والمساندة المتبادلة فى الاتجاهات الشخصية »(١٢) .

ويحدد « تيد » ستة أهداف للتنظيم هى : الهدف القانونى ، والوظيفى، والفنى ، والربحى ، والشخصى ، والعام . والهدف القانونى هو اتباع أية قوانين تؤثر فى المنشأة ، وهو أقل بروزا بدرجة كبيرة فى قطاع الأعمال عنه فى الحكومة حيث يستند الادارى الى صدور تشريع معين أو مجموعـة تشريعات . ولكن بغض النظر عن القانون فسوف يهب الموظفون أنفسهم الى برنامج تستهويهم أغراضه . والهدف الوظيفى هو تفهم الطريقة التى يجد بها عمل كل فرد مكانه فى النمط الشامل للمشروع . والفنى هو الامتيـــاز فى الصناعة وهو ما سماه « چون هوبسون » امتياز المهـــارة اليدوية . وتحقيق الربح ليس دائما غاية فى الادارة العامة ، ولكن ما يقـــابله هو برنامج بعيد الأثر أو خدمة فعالة . والهدف الشخصى يعنى اتاحة الفرصة للتطوير الشخصى الذى يتوافق مع أهداف المنشأة . وأخيرا فان الهـــدف العام هو المساهمة فى رفاهية الشعب ، أو على الأقل العمل بطريقة يوافق عليها الجمهور .

---

(١٠) المرجع السابق صفحات ٣٤ – ٤٣ – ٤٥ – ٤٦ .

(١١) المرجع السابق ص ٥٦ .

(١٢) برنارد « فى وظائف المنفـــذ » ص ١٤٨ . فى اســـتخدامه لمصطلح « الضـــمان الاجتماعى » يشير بالطبع الى شعور الامان ، وليس بنظام التأمين الذى ينطوى تحت هـــذا الاسم .

فهل تكون أهداف التنظيم بالضرورة سليمة نظرا لقبول الموظفين لها ؟ يجيب « تيد » على ذلك بالنفى المؤكد ؛ فان التقبل لايعنى أكثر من توافر أحد شروط الصلاحية علاوة على أن التقبل قد يكون سلبيا كما هو الشأن عندما يصاحبه رفع الكتفين ازدراء ، أو على أنه أخف الضررين • ومن ناحية أخرى فانه عندما يكون القبول ايجابيا فسوف تكون النتيجة اتجاهات حركية بدلا من الاتجاهات السلبية مضافا الى ما يشعر به المشتركون فى البرنامج من تزايد الاحترام الذاتى • وعندما يتحقق هذان الشرطان يكون الادارى قد خطا خطوة كبيرة نحو هدفه ، ولو أن تقبل الجمهور للبرنامج فى آخر المطاف هو الامتحان الأخير للسياسة •

ويستمر « تيد » فى القول بأن من الحقائق الرئيسية فى علم النفس أن الشخص يقدم أفضل مجهوداته فى ظل ظروف يكون قد أسهم فى تحديدها تحقق حاجته فى التعبير عن نفسه وفى انمائها • ولهذا السبب فان الادارة الديمقراطية التى يسهم فيها الجميع فى ظل قيادة تنمو من القاعدة بدلا من أن تفرض من أعلى تحتكر الامتياز على الادارة التحكمية • ويهتم القائد التنفيذى فى كلا الحالين بانجاز العمل بسرعة واقتصاد والفرق هو فى أن الادارة الديمقراطية تهتم كذلك بالكيفية التى تنجز بها الأعمال فى المدى الطويل مع ارضاء جميع المشاركين فيها •

تحليــــل الوظيفـة :

هناك تسلسل منطقى معين فى عمل المنفذ باعتباره قائدا • فاذا كانت أهداف التنظيم هى رضا العاملين وتأكيد عمل الفريق ووضوح الخطوات فلابد أن تحلل أولا عمل كل فرد فى المنشأة ثم تفوض السلطة ، وهذا يعنى تقسيم العمل بطريقة منطقية • وأخيرا فمن الضرورى ايجاد نظام للاتصالات الفعالة حتى يمكن أن تتحرك الاشارات الى أعلى والى أسفل ، وخلفا وأماما ، خلال التنظيم جميعه • وعندما تدفع هذه الخطوات الى نهايتها فانها تصل بنا الى موضوعات التنسيق والاشراف والرقابة التى سوف نناقشها فى فصول تالية •

ومن المفيد أن نكرر أن الادارة فى جزء منها عبارة عن التقسيم الدقيق لأعمال الهيئة تبعا للوظائف والتخصصات ، ثم تجميعها كلها ثانية بنفس العناية لتكوين كل متوازن ، وحدة تستند الى نمط منطقى • وكلما تزايد حجم التنظيم عظمت الحاجة الى هذا النوع من التحليـــل والتركيب • وقد برز « لورانس آبلى » لأول مرة وهو مازال شابا عندما قدم طريقة تحليل الوظائف

فى احدى شركات البترول الكبرى ثم أصبح الآن أحد قادة حركة الادارة فى هذه البلاد . وكان الظن من قبل أنه بينما يمكن تحليل الوظائف الروتينية المنخفضة الأجر فانه لايمكن تحليل الوظائف الادارية العليا . الا أن «آبلى» خالف وجهة النظر هذه وأعتنق الرأى بتحليل جميع الوظائف فى تسلسلها من أعلى الى أسفل قائلا ان الصعوبات التى تعترض عملية التحليل لاتنهض سببا فى عدم القيام بالمحاولة .

وقد كان « آبلى » مقتنعا أن التحليل سوف يوضح الأهداف والوظائف ويجعل من الممكن أن يزداد تفهم المنفذ لعمله على نحو أفضـــــل . كما أنه سيكشف عن التكرار والثغرات فى الوظائف . وعلى ذلك يكون تصحيح هذه الأخطاء أيسر على الادارة العليا . وسيكشف كذلك عن نقط الاحتكاك التى توجد فى أى تنظيم . فتحليل الوظائف يشبه بعض الشىء التحليل النفسى من حيث انه فى كلتا الحالين تجرى محاولة لتوضيح الأمور التى لم نفهم جيدا ؛ اذ يحل التكامل محل الاختلاط . وقد تردد كبار المنفذين فى أول الأمر فى تطبيق خطة آبلى وأحجموا عن أن يبينوا بدقة كيف ينفقون وقت العمل ومن الذى ينهض بعمل ما ولماذا ولكن بمجرد أن دخلوا نطاق التعاون العقلى أدركوا قيمة هذا النهج فى فاعليتهم وكذلك فى المساعدة على ترابط التنظيم جميعه(١٣) .

ويتصل تحليل الوظيفة بترتيب الوظائف ، ولكنه أشـــمل من هـــذه العملية ؛ اذ أنه يتكون من دراسة كل وظيفة دراسة دقيقة ، ثم مقابلة جميع أوصاف الوظائف لمعرفة الطريقة الواقعية لتدفق العمل . والصورة التى تنتج عن ذلك تكون أكثر دلالة من طريقة التنظيم البسيطة . وتحليل الوظيفة كأداة للقيادة التنفيذية عملية مستمرة ، وهى بهذا الوصف تكون من مسئولية الادارة ولا ينبغى تفويضها الى أى من خبراء التنظيم الخارجين الذين قد يستدعون للاستشارة بين وقت وآخر مهما تكن مكانتهم .

بالاضافة الى ذلك فان أكثر استخدامات تحليل الوظيفة فاعلية يكون بالاشتراك مع أدوات الادارة الأخرى . فتحليـــل الوظيفة عندما يرتبط بالتخطيط وتحديد الأهداف مثلا يكون وسيلة للتنظيم واعادة التنظيم فى

---

(١٣) تختار من بين مقالات آبلى التالية بصفة خاصة : « الممارسة التنفيذية فى مجال الموارد الانسانية » نشرة رقم: ١٢ قسم العلاقات الصناعية بمعهد كاليفورنيا ٤ أبريل ١٩٤٦ ، « عوامل فى التطور الجديد للتنظيم » مجـــلة الأفراد العـــدد ١٥ نوفمبر (١٩٣٨) « الجـــديد فى طرق التـــدريب » سلسلة الأفراد رقم ٢٤ اتحـــاد الادارة الامريكى ١٩٣٦

أنه يميز وظائف منفصلة ويجعل من المستطاع اعادة تجميعها عندما يراد ذلك • وفى تفويض المسئولية والسلطة يشير تحليل الوظائف الى المكان الذى يمكن نقلها اليه • وهو يبين فى ادارة شئون الأفراد ، من الذى يناسب الوظيفة ولماذا • وقد استخدم كذلك فى معاونة شركات الأعمال فى اعادة التنظيم على أساس منطقى وفى ازالة تعارض الشخصية • كما يبين أين تكون العلاقات الرسمية تحكمية داخل التنظيم وأين تكون منطقية •

ومع ذلك فهناك أمر واحد لايستطيع تحليل الوظائف أن ينهض به هو ابراز المراكز الاجتماعية التى توجد داخل التنظيم الرسمى ، ولها على الأقل نفس أهمية العلاقات الرسمية • وقد أوضح هذا القصور تصويريا « شستر برنارد » فيقول : (١٤) « تصور أن عدوا يلقى غازا قاتلا على نيوجرسى له قدرة كبرى فى الاختيار فيقتصر على افناء الادارة العليا بأكملها فى مصنع « بل » تليفون فى نيوجرسى ، فيما عدا الرئيس الذى يصبح نواة لتنظيم جديد . فما طول الوقت الذى يستطيع أن يستمر فيه هذا الفريق الجديد يعمل ؟ » يجيب برنارد بأن ذلك لا يزيد على اثنتى عشرة ساعة .

ولكن لماذا لا يستطيع الاستمرار ؟ الحقيقة أن كل موظف فى مجموعة شركات « بل » يعرف التنظيم الرسمى ومكانه فيه ، كما يتوافر له الخبرة الفنيـــة المطلوبة • فمـــا الذى ينقص اذن ؟ يقول برنـــارد : المنتظر ألا يكون الأفراد معتادين العمل معا كفريق • ثم يستمر فى القول بأن معرفة أفراد التنظيم « تكاد تكون أهم من المعرفة بالتنظيم » أو « المعرفة باللغة » • والمنتظر ألا يكون الفريق الجديد معتادا الظروف المحلية ، ويجد أعضاؤه صعوبة فى التفاهم فيما بينهم وفى أن يفهم عنهم عمالهم وتنقصهم صفات الفئة الاجتماعية التى تعمل دون احتكاك فى نطاق التنظيم الرسمى .

وهذا هو أحد الأسباب فى أن عمليات التنظيم العنيفة ــ التى تميـــل الحكومات الى اجرائها ــ قد تنتج عنها خسارة فى عمل الفريق وفى الروح المعنوية لا تظهر فى أول الأمر ، كما لايسهل قياسها • فعندما تنقل الأجهزة الحكومية وتشذب الوظائف ، أو توضع فى مكان آخر ومعها أفرادها ، فان الخسارة فيما يتعلق بالروح المعنوية والولاء والتفانى فى العمل قد تستمر لفترة طويلة • وقد تكون عملية اعادة التنظيم مطلوبة ، بل انها كذلك فى الغالب . وعملية تحليل الوظائف لا غنى عنها بالنسبة لها . ولكن تحليل الوظائف لا يمكن أن يكشف أكثر من جزء مما يتطلب الأمر عمله . اذ تتحكم

(١٤) برنارد ــ التنظيم والادارة ــ فى فصل عنوانه « تعليم المنفذين » ص ٢٠١ ــ ٢٠٢ .

النواحى الاجتماعية فى الموقف ولم تستكشف حتى الآن على الأقل وسيلة مفيدة لوصفها .

تفويض السلطة :

بعد أن تحدد الأهداف والسياسات والخطط لبرنامج ما ، فان الخطوة التالية هى تفويض المسئولية والسلطة التى تصاحب هذا البرنامج وتحقيق التنسيق وتوفير القيادة التكنيكية والاستراتيجية . ويستطيع المنفذ فى الموقف الأمثل أن يفوض وظائف معينة الى موظفيه الرئيسيين بدلا من أن يكون عليه أن يصدر الأوامر بنفسه فى كل شأن ٠ وهو يستطيع أن يضاعف نشاطه بتفويض جزء من سلطته الى مرءوسيه حتى يكون قادرا على أن يهتم بكل احتياجات منشأته ، واذا حاول أن يقوم بكل هذه الأشياء بنفسه فلن يستطيع مطلقا أن ينجزها ٠

وهذا هو المقصود بمفهوم « الادارة بالأهداف » وفى تباينه عن « الادارة بالسلطة » ٠ فالادارة بالأهداف لها من الأهمية ما يكاد يجعلها تدعى فلسفة الادارة . وعلى ذلك فبدلا من استخدام الأوامر والاعتماد على السلطة والالزام والتسلسل الرياسى والمفاهيم الرسمية الأخرى يحرص المدير على تحقيق الرغبة والاستجابات الممتازة من مرءوسيه بأن يجعل الأهداف واضحة لهم وأن يضع أمامهم بوضوح المطلوب تحقيقه فى كل جزء من البرنامج ثم يترك كل مرءوس يعمل بطريقته الخاصة لتحقيق الأهداف التى يكون مسئولا عنها ٠

ويعتمد نجاح الادارة بالأهداف على عوامل عدة أساسية هى :

١ ــ وجوب تكامل جميع أجزاء البرنامج تحت التوجيه التنفيذى لشخص واحد يقوم بتفويض السلطة والمسئولية حسب الحاجة ٠

٢ ــ يجرى تفويض السلطة على أساس تحليل كامل للوظيفة ينظم تدفق العمل ويمكن المنفذ من معرفة الموضع الذى ينبغى أن توضع فيه السلطة والمسئولية والمقدار المناسب منها ويتضمن التفويض تقسيم المسئولية الكبيرة وتخصيص قدر مناسب من السلطة لكل جزء منها ، ثم يوكل كل هذا الى موظف أو مجموعة من الموظفين فى سلسلة الوظائف حتى يمكن أن ينهضوا بصورة مناسبة بما ألقى عليهم من عبء العمل٠ويقصد بالسلطة الحرية فى حدود مرسومة فى اتخاذ قرارات مستمرة تؤثر فى سير العمل فى المنشأة٠

٣ ــ يجب أن يتكافأ مقدار السلطة مع مقدار المسئولية التى ترتبط بها ٠

٤ ــ يجب أن يتفهم الشخص المفوض اليه ما فوض اليه ٠

٥ ـ وأن يمنح حرية كافية واستقلالاً فى العمل يتيح له اثبات مدى قدرته على الأداء ٠

٦ ـ لابد من أن نتوقع أحيانا أخطاء فى الحكم على الأشياء اذا توسعنا فى استخدام التفويض كما ينبغى ٠ وهذا جزء من الثمن الذى يجب أن نتحمله اذا أردنا أن نطلق الطاقات التى ينتظر أن تتبدد بغير ذلك ٠ وانه لثمن ضئيل اذا قورن بمساوىء احتكار السلطة وتحميل وقت وجهد كبار المنفذين ما لاطاقة لهم به ٠

٧ ـ يجب على المنفذ الذى يفوض من سلطاته أن يجرى مراجعة دورية على نشاط مرءوسيه ليتأكد من أن العمل يســــير قدما ، ومن أن الخطط المحدودة تسير مع الخطط الأكبر ٠

٨ ـ لايمكن الاعتماد على التنظيم والمصادفة فى المحافظة على التوازن بين جميع القوى والعلاقات فى نطاق جهاز ما والعامل الفعال فى ذلك هو ذكاء القيادة الموحدة ٠

ويقول « دروكر » انه يوجد دائما فى أى منشأة ثلاث وظائف للادارة العليا : ادارة العمل ككل مكتمل وادارة المديرين « المنفذين المرءوســين » وادارة العمال والعمل المطلوب انجازه ٠ ثم يلاحظ « دروكر » أن ما يغفـل غالبا أن المنفذ فى الحقيقة لايستطيع مطلقا أن يقسم عمله على هذا النحو ، وليس ذلك لأن القرار الذى يصدر عن مجال واحد يؤثر فى المجالين الأخيرين فحسب ، بل فوق ذلك فان أغلب القرارات ذات الأهمية المباشرة تؤثر كذلك فى المصالح البعيدة للتنظيم(١٥) ٠ ويحتمل أن يكون لأى قرار تتخذه الادارة اليوم تأثير يستمر طويلا ٠ والواقع أن عشر سنوات فى هذا تتحول الى فترة قصيرة ٠ وفوق ذلك ينبغى أن نتذكر عند اتخاذ مثل هذه القرارات أن الأفراد هم الذين يخلقون ويحافظون على التشكيل الادارى ، وأن هذا التشكيل ليس نتيجة « قوى » لاتتبدل ٠ فالمدير هو شخص ـ حسب مايدل عليه الاسم ـ يشكل المستقبل بدلا من أن يجرفه تياره ٠ ومادام الأفراد معرضين للخطأ ، فان قراراتهم ليست صحيحة دائما ، ومادام التأثير طويل المدى فقد يكون الخطأ خطيرا ٠ وسوف تكتشف القيادة الرشيدة بعض هذه الأخطاء قبل وقوعها كما تستطيع أن تعادل الكثير منها ٠

والنقطة الثانية التى تؤخذ فى الاعتبار هى أن الادارة بالأهداف تتضمن وضوح الفهم فى ثلاثة مستويات : المنشأة جميعها والقسم والعمل الذى يكلف

(١٥) « بيتر دروكر » فى كتاب « ممارسة الادارة » ـ (نيويورك ١٩٥٤) ص ١٦ ٠

به كل فرد • ويتضمن هذا التقسيم الثلاثى للعمل ـ كما يتضح فيما بعد عندما نناقش الاشراف ـ تحليلا تنظيميا دقيقا وترتيبا للوظائف وتخطيط العمل وتوقيته • ولكنه يتضمن أيضـــا التحقق من أن التخطيط والتنفيذ ليسا عملين منفصلين بل انهما جزءان من نفس العملية ولا يمكن الاجادة فى القيام بأى منهما دون الآخر •

الى أى مدى ينبغى أن تفوض السلطة ؟ الجواب هو أن اتخـاذ القرار والتنفيذ يجب أن ينقلا الى أدنى مستوى ممكن من مستويات التنفيذ حتى يتمكن الأفراد من أن يعملوا واثقين ، وهم فى أقرب مكان من المشكلة التى يعالجونها • وينبغى أن تنظم الوظائف من القاعدة الى أعلى وليس من القمة الى أسفل لأن خدمة الجمهور تقدم من المستويات الأدنى فى العمل ومنهـا ترتفع شهرة التنظيم أو تنهار • ويمكن النظر الى عمل كبار المشرفين ـ رغم أهميته ـ على أنه مستمد من المستويات الأدنى : ورياسة التنظيم وجدت لتخدم الذين يقفون أمام الجمهور • ولما كان الأمر كذلك فان من القواعد الأولية فى الادارة أنه ينبغى أن يمنح الاداريون فى المستويات الأدنى كل ما يستطيعون تحمله من مسئولية وسلطة • وعندما تفوض السلطة على هذا النحو فسوف لايرفع الادارى الى السلطات الأعلى الا ما لايستطيع أن يتصرف فيه بنفسه • والمنتظر أن تكون القاعدة السليمة هنا هى أن «كل السلطة التى لايحتفظ بها صراحة للادارة العليا تعتبر ممنوحة لمســـتوى الادارة الأدنى » •

ويمكن اقتراح قاعدتين اضافيتين تحكمان التفويض ؛ الأولى أنه يمكن تصنيف القرارات تبعا للنوع والسمة • ويميز « دوركر » بين أربعة أنواع منها : القرارات التى تستند الى طول الوقت فى ارتباط المنشـــأة بها ، والقرارات التى تؤثر فى العلاقات الداخلية للمنشأة والقرارات ذات الطبيعة النوعية التى تعالج مسائل سياسية أو اقتصادية أو أدبية بسيطة أو مركبة مثلا والقرارات المتكررة أو النادرة أو المفردة • والقاعدة أن رفع القرارات الى أعلى ينبغى أن يتوقف على مدى كونها ذات مدى بعيد أو ذات علاقات متعددة أو نوعية أو معقدة •

والقاعدة الثانية فى التفويض هى أنه مع دفع السلطة الى أسفل يجب على الادارة العليا أن تمسك نوعا من القيد بحيث تتأكد من أن صالح البرنامج لم يتأثر من جراء السياسات المتعارضة•فبينما توجد قاعدة تقول بأنه ينبغى أن تتخذ القرارات دائما فى أدنى المستويات وأقرب ما يمكن الى موضـــع التنفيذ تنص قاعدة أخرى على أنه ينبغى أن تتخـــذ القرارات فى مستوى

تتأكد به الادارة العليا أن جميع المناشط والأهداف التى تتأثر بهـــذه القرارات قد أخذت فى الاعتبار تماما . فالقاعدة الأولى تحدد نظريا المستوى الأدنى الذى ينبغى أن تتخذ فيه القرارات ، والثانية تتحكم فى تحديد أدنى مستوى يتخذ فيه القرار مع ضمان سلامة البرنامج . فاذا وصلنا الى حدود السلامة فانه يجب على الادارة العليا اما أن تتخذ القرار بنفسها واما أن تشرك فيه آخرين ممن يهتمون بنتيجته (١٦) .

والجوانب الخمسة فى اتخاذ القرار هى تحديد المشكلة وتحليلها ، وتعرف الحلول البديلة ، وتقرير أفضل الحلول ، ثم اصدار القرار بناء على ذلك(١٧) . وهناك نقطة تغفل غالبا ، وهى أنه بينما أغلب عمليـــات اتخاذ القرار هى أساسا عملية حل مشكلة أو طرح الأسئلة الصحيحة الا أن قرارات هامة تتناول الاستراتيجية . وقرارات هـــذا النوع هى الجديرة بالاهتمام وليس القرارات التكتيكية التى لا تعدو أن تكون مسألة روتينية . وتتناول القرارات عن الاستراتيجية مسائل مثل كيف تحقق الأهداف وتحتفظ بالأصدقاء وتحيا وتنمو . وفوق ذلك فان اتخاذ القرارات وظيفة يجب أن تمارس بصفة مستمرة مستندة فى أغلب الأحوال الى شواهد متناقضة وغير كاملة . ويقول أحد الخبراء الانجليز مايلى : « يحتاج اتخاذ القرارات الى الشجاعة فى كل الحالات واتخاذ القرارات السليمة يتطلب الالهام » ثم يذكر أنه لمن المعتاد أن يقال : « ان أكثر الأمور أهمية هو أن تتخذ القرارات بسرعة ولكن أهم من ذلك اليوم أن تكون قادرا على تغيير قرار خاطىء بسرعة وهو أمر أكثر صعوبة »(١٨) . واحتمال اتخاذ قرارات خاطئة أكبر الآن عنه فى الماضى لأن المحيط الذى يتخذ فيه القرارات أكثر تعقيدا . وكلما كان القرار أكثر اتصالا بالاستراتيجية كان ينبغى اتخاذه فى مستوى أعلى من التسلسل الرياضى ، وهذا أحد الأسباب فى أن كبار المنفذين ذوى الخبرة يفوضون السلطة الى أدنى مستوى يأمنون فيه على اتخاذ قرارات سليمة . وهذا يتيح لهم وقتا أكبر للتطلع الى الأمام ، وأعادة النظر فى الأهـــداف . ومراجعة التقدم ، وتخطيط الاستراتيجية فى المساحة الصغيرة التى تبلغ ٥ فى المائة فى التنظيم والتى يتوقف عليها بقاؤه .

ويوصف المنفذ الناجح غالبا بأنه الشخص الذى يعرف كيف يجعل

---

(١٦) المرجع السابق ص ١٩٩ .

(١٧) المرجع السابق ص ٣٥٣ .

(١٨) بوسورث مونك « كيف تخلق قائدا فى الصـــناعة » المستمع « لنـــدن » يناير ١٩٥٧ ص ٥٧ .

الآخرين يعملون له • ولكن التفويض ليس عملا سهلا • فالكثير من المنظمات الكبيرة تتعثر لأن هناك من الذين يحتلون المراكز العليا من لا يستطيعون أن يتعلموا التفويض ويكادون يعانون من انقباض مادى ضد أى اقتراح بأن يتخففوا من جزء من عملهم فيأخذوا تبعا لذلك فى القيام بأنفسهم بكل شىء، وبذلك يوجدون عبئا ثقيلا وعنق زجاجة فى المستوى الأعلى وخيبة فى كل مكان فى التنظيم •

وتوجد أمثلة توضيحية كثيرة فى كل من القطاع الحكومى وقطاع الأعمال عن الطرق السليمة والسيئة فى تفويض السلطة • ونقدم حالة واقعية على سبيل المثال عن رجل أدى عملا ممتازا فى الادارة عن طريق التفويض وما نتج عنه من عمل الفريق • فقد تعلم من التجربة أن يفوض شأنه شأن كثير من الاداريين ، ووجد أن ذلك أدى الى نتائج حسنة ، ولذلك جعل التفويض وتنشئة مرءوسيه حجر الزاوية فى فلسفته التنفيذية • واتخذ قاعدة بأن يدفع باتخاذ القرار الى أدنى مستوى فى التنظيم يمكن اتخاذه فيه حتى يبعث فى الذين يعملون معه وتحت رياسته سعة الحيلة والمبادأة والعزيمة الصادقة والثقة • وعندما تحدث الضغوط من أعلى ، كما تقع دائما ، فانه لا يعرض زملاءه للانفعال وعدم الاتزان ، بل ينتظر حتى يهدأ هو نفسه ، ثم يقوم المشكلة بصورة مبسطة • وهو يتوقع ، بل يجد فعلا ، المساندة الموالية • ثم وجد بمرور الوقت أن مرءوسيه لم يعودوا يسألون أسئلة كثيرة كما كانت حالهم من قبل ، لأنهم أخذوا يعتمدون على أنفسهم فى العمل ، كما أصبحت الأسئلة التى يتقدمون بها أكثر اتصالا بأمور السياسة والتوجيه • وقد اكتسب هذا الرجل ، بالاضافة الى تنفيذه لبرنامج هام ، السرور الذاتى الناتج من رؤيته مرءوسيه وهم يرتفعون عن طريق اضطلاعهم بالمسئولية وما ينبع عنها من احساس بالرضا الذى يستمده أغلب الأفراد منها(١٩) •

وقد اعتبرت المركزية والفشل فى التفويض فى مثال آخر أحد أسباب النقد الموجه الى وزارة البريد ، ونذكر من الأمثلة المتطرفة أنه سقط غصن شجرة ضخمة وأحدث فرجة كبيرة فى سقف مكتب بريد محلى ، وأدى ذلك الى تراكم الجليد الى ارتفاع قدمين أمام شباك بيع الطوابع . ولم يكن من المستطاع اصلاح السقف فوراً ؛ لأن رئيس مكتب البريد المحلى لا يملك سلطة انفاق مبلغ يزيد على عشرة دولارات دون اعتماد سابق من واشنطون•

(١٩) ليرنت أولرخ ، بوز . المرجع السابق ص ٩٣ — ١٠٠ . ومع أن هـذا الشرح لا يستنفد سوى سبع صـفحات ، الا أنه يحوى الـكثير من النظر العميق الى العملية الادارية .

واكتفى رئيس مكتب البريد بالكتابة الى واشنطون يطلب التصريح بصرف مبلغ ١٥٠ دولار لاصلاح السقف ــ نظرا لأنه سبق لديوان المحاسبة العامة أن رفض اعتماد صرف مبلغ فيه تجاوز ضئيل مثل ٥ سنتات ــ وأخذ ينتظر الاجابة ، فى حين تتزايد الأضرار بمكتب البريد مع تأخر الرد(٢٠) ٠

دور الاتصال فى القيادة :

الاتصال عامل يسود حياة المؤسسات الكبيرة المعقدة ٠ واحدى الوظائف الرئيسية فى القيادة هى اعطاء وتلقى الاشارات التى تسير الى أعلى والى أسفل البناء التنظيمى ، والى الخلف والأمام خلاله ٠ فالاشارات التى تسير الى أسفل الدائرة يصطلح على تسميتها بالتعليمات والتى ترتفع الى أعلى تسمى نصيحة ٠ ولكن هذا الوصف الرسمى ليس كل ما فى الموضوع ؛ فهناك أنظمة غير رسمية للاتصال ــ أوضحها الاشاعة ــ التى قد تكون أكثر فائدة من التعليمات الرسمية والنصيحة فيما يتعلق بالروابط بين المنفـذ وموظفيه ومرءوسيه ٠ وما تنقله الاشاعة قد يكون صحيحا أو مزيفا ، ولكن هذا النظام يكاد يمس كل فرد فى التنظيم ٠ وقد طورت طرق يمكن بواسطتها أن تستخدم الادارة الاشاعة لاختيار رد الفعل الذى تحدثه سياسة مقترحة على الموظفين وكنوع من النبض يمكن عن طريقه قياس الروح المعنوية لدى الموظفين بصفة عامة (٢٠) ٠

وبالاضافة الى ذلك فقد اتضح أن السلطة تنبعث من عمليات معينة أكثر مما تنبعث من المركز فى التدرج الوظيفى بما فى ذلك الوظيفة العليا ٠ وعلى ذلك فان سلطة القائد الادارى ، تعتمد كثيرا على درجة نشاطه الوظيفى فى التنظيم ، وهو لايستطيع أن يكون نشطا دون نظام فعال للاتصال ٠ ومثل هذا الاتصال هو الرابطة التى لاغنى عنها بينه وبين مختلف مراكز السلطة المفوضة فى المستوى المتوسط للمنشأة حيث تتركز أغلب الواجبات الادارية٠ وهو كذلك حلقة لاغنى عنها بين الادارة والعمال ٠ وفى تعليل « نيل ماك الروى » عندما كان رئيسا بشركة بروكتور ، جامبل للسبب فى عـــدم قيام متاعب عمالية فى شركته ذكر أن « الفضل الأكبر فى ذلك يرجع الى

(٢٠) لستر ووكر « وهكذا يعيدون بناء وزارة البريد » مجلة هارپر عدد يونية ١٩٥١) ص ٣٧ ــ ٤٥ ومن حسن الحظ أنه قد تغلب على بعض الصـــعوبات الناشـــئة عن المغالاة فى المركزية فى وزارة البريد بعـــد تقرير لجنة هوفر الأولى ٠ انظـر الفصل الثـــالث عشر ٠

(٢١) فرانك م كليلو « الاستفادة من الاشاعة » مجلة نيويورك تايمس عدد ٣١ اكتوبر ٥٤ ص ١٩ ٠

طريقة الشركة فى العمل مع موظفيها ، وبعبارة أخرى الى اتصالاتها • فنحن نحاول فى شركتنا ألا ننظر الى الاتصالات على أنها وسيلة للتدريب فحسب••• بل باعتبارها الطريقة التى تعمل بها مع موظفيها • ثم استمر يقول : «وبعد أن تقبل وجهة النظر هذه باخلاص يصبح الاتصال أمرا طبيعيا معتادا خلال التنظيم جميعه • وهذا هو المثل الأعلى فى الاتصالات الذى نجاهد باستمرار لتحقيقه »(٢٢) •

وبالاضافة الى ذلك فان النظام الدقيق للاتصالات هو أساس التنسيق فى داخل التنظيم ويساعد أيضا على معادلة الآثار الضارة للبيروقراطية بأن تلطف بعض الشىء العلاقات غير الشخصية التى تتميز بها المنشأة الكبيرة وتؤثر الاتصالات الى مدى بعيد فى المحافظة على انسـانية الفرد فى اطار الوضع الرسمى • وأخيرا فان نظام الاتصالات عامل فى تحديد نطاق اشراف الادارى • ونطاق الاشراف ـ كما لاحظنا فى فصل سابق ـ هو عدد الوحدات أو المرءوسين التى يستطيع ادارى أن يديرها بشخصه قبل أن يتدخل قانون تناقص العائد ، ويستنفد التوجيه جزءا كبـيرا من وقته بسبب الاضرار بالمسئوليات الأخرى • فأين يبرز هذا الموقف ؟ ان ذلك يتوقف جزئيا على القدرات الفردية وطبيعة العمل ويجب أن يحدد فى كل حالة على انفراد ، ومع ذلك فان أى نظام دقيق للاتصالات سوف يساعد على التوسع فى نطاق الاشراف أكثر من أى نظام سيىء •

لقد كان المؤلفون فى الادارة العامة متخلفون فى تفهم أهمية الاتصالات ولم يأخذوا فى تقدير قيمتها الا أخيرا ، وكانت أفكار رجال الأعمال وعلماء السياسة أكثر تقدما(٢٣) • وعلى ذلك فان شستر برنارد قد طور نظرية ادارية هامة تتركز على مفهوم الاتصال ولعل سبب ذلك أنه عمل فى صناعة الاتصالات أغلب حياته • ورغم ذلك فانه فى معالجته لمشـكلات التنظيم الرسمى والعلاقات الانسانية يتفق معهم ومع غيرهم من الذين يعتبرون مفهوم

(٢٢) « نيل ماك الروى » الاتصـالات : طريقـة للعمل مع الأفراد فى داخل شركة مجلة ميتشجان للأعمال • العدد الخامس (مايو ١٩٥٣) ص ١٨ ــ ١٩ •

(٢٣) هربرت سيمون وآخرون « الادارة العامة » (نيويورك ١٩٥٠) « الفصل العاشر » تحقيق عمل الفريق : عملية الاتصال « وقائمة المراجع فى ص ٥٧٢ ــ ٥٧٤ ، راجع أيضا چون كورسن دور الاتصـال فى عملية الادارة مجلة الادارة العامة العدد الرابع (شتاء ١٩٤٤) ص ٧ ــ ١٥ ولنفس المؤلف « الحلقات الضعيفة فى سلسلة الأمر » مجلة الرأى العام الربع سنوية عدد ٩ ــ (خريف ١٩٤٥) ص ٣٤٦ ــ ٣٤٩ • راجع أيضا مارشال ديموك المنفذ وهو يعمل (نيويورك ١٩٤٥) • فصل ١٣ •

الاتصال أساسيا فى دراساتهم للسلوك السياسى والرأى العام والدعاية(٢٤)٠ ويصر برنارد على أن الاتصالات تحدد أكثر من أى شىء آخر مقدار السلطة التى يجب أن يمارسها القائد ٠ وعلى ذلك فانه بسبب هذه السلطة ، ان لم يكن لسبب آخر ، لابد أن يكون الاتصال فعالا ويقترح عدة قواعد لتحقيق هذا الهدف : أن تكون قنوات الاتصال معروفة بدقة ، كما يجب أن توجد قناة رسمية للاتصال لكل عضو فى التنظيم تكون قصيرة ومباشرة ما أمكن كما ينبغى أن تحترم خطوط الاتصال بصفة عامة (بأن يسير الاجراء عن طريق القنوات) وهؤلاء الذين يعمـــلون كمراكز للاتصـــال (الموظفون والمشرفون) لابد أن يكونوا على دراية ، وينبغى ألا تقطع خطوط الاتصال فى أثناء تشغيل ناحية متميزة من العمل ٠ وأخـــيرا فلابد أن يعتمد كل اتصـــال ٠

وتبنى هذه القواعد على افتراض وجود نوعين من السلطة لكل منهمـا نفس التأثير فى الادارة : سلطة التسلسل الرياسى وسلطة الخبرة أو القيادة٠ ويقول برنارد : « انه عندما تنضم سلطة القيادة مع سلطة الوظيفة فان الأفراد الذين تتوافر لهم علاقة راسخة بتنظيم ما سوف يسلمون بصفة عامة « بوجود » السلطة ويتقبلون الأوامر بعيدا عن منطقة عدم الاهتمام ٠ وقد تجعل الثقة المتولدة الاستجابة اغراء فى حد ذاتها » (٢٥) . ويتوافر فى هذا التركيب التوفيق بين نمط القيادة العسكرية الذى يركز على الوظيفـــة والتشكيل ونوع القيادة الأكثر ديموقراطية الذى تطور بصورة بارزة فى مؤلفات أوردواى تيد ٠

ونقطة أخيرة فى موضوع الاتصال هى أهمية اللغة ؛ فالقيادة تصبح ممكنة عندما يستطيع المرءوسون أن يقولوا عن قائدهم انه « يتكلم لغتنا » ولا ينتظر أن تكون ذات أثر عندما يكون العكس هو الصحيح ٠ فلابد أن توجد اللغة المشتركة بغض النظر عن سبب الاتصال أو نوع المجموعة التى يتم معها وبصرف النظر عما اذا كان الاتجاه الى أعلى أو الى أسفل فى التنظيم٠ وقد ادرك أغلب القادة ذلك دائما فليس فى الأمر جديد بالنسبة لهم فيما عدا التعديلات الدقيقة فى النظرية بالاضافة الى أن تأثير القيادة يسير فى اتجاهين٠ ويقول ألكسندر ليتون : « ان الاتصال من الموظفين الى الادارة لايقل أهمية

---

(٢٤) راجع دافيد ب ٠ ترومان ــ العملية الحكومية (نيويورك ١٩٥١) ٠

(٢٥) برنارد ٠ وظائف المنفذ ص ١٧٤ ٠

عن سريان الاتصال فى الاتجاه العكسى ، ولو أنه يغفل فى أغلب الأحيان»(٢٦). والصعوبة الناشئة عن اللغة أكثر ذيوعا مما يدرك كثير من الاداريين .

وهناك عوائق كثيرة للاتصال الفعال . وقد تبين من قبل أن التنظيم الرسمى الذى لا يأخذ فى اعتباره العلاقات الاجتماعية أحد هذه العوائق . والمكانة التى تسبب الرهبة عائق آخر ، فالاتصال لايجرى الا فى سياق وفى جو طليق ، وأخيرا فلابد للاداريين لكى يقودوا أن يدركوا المعانى ؛ لأن هذه هى الأشياء التى تجعل اللغة لغة مشتركة(٢٧) .

وظائف ومهارات القيادة الادارية :

تأكد فى هذا الفصل أن القيادة ليست ببساطة ما يصدر عن المكتب الأمامى ، بل ان القيادة هى المجهود الروحى الفعال لكل عضو فى التنظيم تبعا لمدى سلطته ومسئوليته ، وهى تمتد رأسا الى أسفل الى مستوى التنفيذ. والقيادة « شىء أكثر من الشخصية وطرق القادة الأفراد » . بل ان « أنماطها تشمل نظام القيادة المتسلسل جميعه من أعلى الى أسفل مع جميع الفروع الجانبية وهى تضم القيادة فى العمل وفى التريض والعقيدة والجماعات غير الرسمية وكذلك الحكومة المحلية والقومية كما تشمل أيضا الافعـــال والاتجاهات التى ينتظر أن تتوافر للقائد وأنواع الاتصال فى كلا الجانبين، بين القادة والأتباع »(٢٨) .

وقد يكون الاطار الادارى الذى تظهر القيادة فى داخله بسيطا فى هيئة صغيرة ، ولكنه يتعقد بسرعة مع كل زيادة فى حجم المنشأة . ومن المعتاد فى ادارة الأعمال أن نميز بين الادارة العليا والمتوسطة وادارة المصنع كثلاثة مستويات منفصلة للقيادة الادارية والتنسيق . أما فى الحكومة فالتركيب يختلف بعض الشىء ؛ فالمستويات هى مستوى رئيس الجمهورية ، والوزارة ، والمصلحة ، والقسم . وبصرف النظر عن مستوى الرئيس التنفيذى الأعلى فى الحكومة فان مستوى الوزارة هو ما يقابل الادارة العليا فى الصناعة . والمصلحة هى ما يقابل الادارة الوسطى ، والقسم هو ما يقابل المصنع مع التعادل الافتراضى فى مرتبة رئيس القسم ورئيس العمال فى الورشة . ولكن هذا التقسيم الثلاثى يقبل تقسيمات فرعية أخرى لأن القيادة تظهر أيضا فى كل مكتب وفى كل فرع ووحدة صغيرة فى كل المستويات المتسلسلة . وهناك

(٢٦) ألكسندر ليتون ــ قيادة الأفراد (برنستون ١٩٤٥) ص ٣٦٥ .

(٢٧) للاطلاع على تعليق عن الاتصال فى تشكيل رسمى راجــع ألكس باڤلاس « كيف تتحدث الى الرئيس » مجلة هاربر (يولية ١٩٥٥) ص ٣١ ــ ٣٢ .

(٢٨) ليتون المرجع السابق ص ٣٣٥ .

فرق كذلك بين المكتب الرئيسى فى الرياسة ومكاتب الميدان ، وعندما تكبر الهيئات الحكومية أو المشروعات الخاصة ينتقل أغلب موظفيها الى الميدان . وتصل نسبة العاملين فى الميدان فى الحكومة الاتحادية الى ٩٠ فى المائة فى المجموع . والمؤسسات تتضاعف كما هو الشأن فى الخلايا الحية ، ومع كل زيادة فى الحجم والتعقيد ، ينتظر أن تظهر مستويات اضافية للتنسيق والقيادة .

فهل هناك واجبات وسمات مشتركة بين مختلف مستويات القادة ؟ ليس هناك اجابة سهلة عن هذا التساؤل لأن القيادة التنفيذية تعتبر فنـا شخصيا لدرجة أنه يصعب وضع مواصفات متفق عليها عن متطلباتهــا أو سماتها المميزة ، ورغم ذلك فقد ظهرت بعض الأوصاف الموثوق فيهــا وتساعد مقارنتها على بلورة فهمنا لدور المنفذ .

وتنشأ متطلبات القيادة التنفيذية من الموقف الذى يجد المنفذ نفسه فيه ، وليس هناك موقفان متشابهان ، وبصفة عامة فانه كلما ارتفعت وظيفة الفرد فى التسلسل الرياسى قل اهتمامه بالتفصيلات ، وكلمـا زاد من التفويض زاد اهتمامه بالسياسات والمجموعات والعلاقات العامة . والعكس صحيح أيضا فانه كلما انخفض مستوى وظيفة الادارى فى التسلسل الرياسى اتصل عمله بالتفاصيل ، وتناول مواقف محددة ومشكلات تتعلق بالتنفيذ المباشر .

ورغم ذلك فهناك بعض العوامل والاعتبارات تشترك فيها جميع مستويات القيادة والكثير من الفروق لاتعدو أن تكون فى درجة الاهتمام التى تحظى بها نفس عناصر السياسة وطريقة العمل والعلاقات الانسانية والمهارات الفنية والعلاقات العامة . كما أن بعض عوامل الشخصية وصفاتها فى أعلى مستويات القيادة تعتبر عموميات . ومن ثم فقد أظهرت دراسة هامة عن ٣٣ من كبار القادة التنفيذيين فى قطاع الأعمال أنهم باعتبارهم جماعة ظهرت عليهم صفات القيادة المستقبلة أثناء سنى تكوينهم ؛ فقد كانوا رؤساء للفرق الدراسية وضباط اخاء وناشرى صحف مدرسية وأمثال ذلك فى المدرسة وفى الكلية، كما كانوا فى نفس الوقت طلبة ناجحين ذكاؤهم أعلى من المتوسط . واليوم يمارس هؤلاء القوم النشاط الخارجى فى المجـالات الرياضية والاجتماعية والأدبية ، وهم يحبون النـــاس ويحسنون معاملتهم ، كما أنهم يحبون عملهم(٢٩) .

---

(٢٩) روبرت م . والد ، و . أ . دوتى « المنفذ الاعلى ـ منظر جانبى دقيق » مجلة هارفارد للأعمال (يولية ١٩٥٤) ص ٥٤ ــ ٥٥ .

ومن المؤكد أن هذه الصفات لاتتوافر فى جميع المنفذين الناجحين كما لايدرك كل منهم ادراكا كاملا لأسبقيتهم فى عملهم (٣٠) ؛ اذ غالبا ما يشغل أغلب وقت كبار المنفذين فى قطاع الأعمال : أولا بالاحتفاظ بحيوية المنشأة والتصدى للمناقشة وتحقيق الربح ، وثانيا فى ربط العمل بالبيئة وهذه هى العلاقات العامة ، وبذلك فان أغلب رجال الأعمال لايجدون الا وقتـــا ضئيلا لمجال ثالث وهو العلاقات الانسانية والتخطيط(٣١) • وفى كثير من الحالات يكون من الأفضل بالنسبة للمنشأة اذا عكست الأولويات لأن كبار القادة فى قطاع الأعمال يضيعون وقتهم عندما يخصصون جزءا كبيرا منـــه للعمليات التفصيلية • لأن هذه الأعمال يمكن أن يعنى بها عن طريق الاهتمام بالتفويض وعمل الفريق ، وبذلك يتفرغ الادارى لنوع العمل الذى يتحمل المسئولية الأساسية عنه •

واذا نظرنا الى الموضوع من وجهة نظر الميزانية فى الحكومة الاتحادية نجد أن « دونالد ستون » يقول أن المنفذ الناجح فى الحكومة يعمـــل فى مستواه الصحيح (ويقصد بذلك أنه لا يحاول أن يقوم بكل شىء بنفسه)، ويستند الى عمل الفريق والتفويض ويهتم بالأفراد وبالعلاقات العامة ويركز على السياسة ويبذل جهده فى المحافظة على وقته ويستفيد كثيرا من مساعدة الموظفين الاستشاريين(٣٢) ويؤكد پول أپلبى استنادا الى خلفيته فى الادارة المحلية فى وزارة الزراعة الاتحادية الاتجاه السياسى كاحدى صفات القيادة، ويقلل من أثر الوزير فى الشئون الداخلية فى الوزارة • ويؤكد الحاجة الى تشكيل دائم أدنى من مستوى الوزير ومساعدى الوزير كأســـاس لادارة الوزارة وكذلك الحاجة الى العـــلاقات السليمة بين الوحـــدات الخطية والاستشارية(٣٣) •

وقد حدد أحد مؤلفى هذا الكتاب أيضا نتيجة لخبرته كرئيس لاحدى المصالح الحكومية فى واشنطون الوظائف الثلاث الرئيسية للقيادة بأنهـا فى رأيه : المحافظة على المنشأة تسير على أساس عادل وحل المشكلات فى

(٣٠) راجع على سبيل المثـــال مقالا من تأليف ف • ج • روثليسبرجر بعنوان « دائرة ومهارة الادارى » مجلة هيشجان الاعمال العدد السادس (نوفمبر ١٩٥٤) ص ١ – ٩ ويقرر فيها عن بعض الارتباكات التى يجدها بين المنفذين فى قطاع الاعمال •

(٣١) هذه النتيجة تأيدت فى كتاب ليرنت ، أولرخ ، وبوز المرجع السابق ص ٨ – ٦ •

(٣٢) دونالد ستون « ملاحظات عن المنفذ فى الحكومة » عرضت فى ندوة : آفاق جديدة فى الادارة العامة (جامعة الاناتا ١٩٤٥) ص ٤٤ – ٨٧ •

(٣٣) پول آپلبى « التنظيم حول رئيس ادارة اتحادية كبيرة » مجلة الادارة العامة العدد السادس (صيف ١٩٤٦) ص ٢٠٥ – ٢١٢ •

مستراه عندما تنشأ وتفويض كل ما يمكن تفويضه الى مرءوسيه · وتوجيه وقته وجهده العصبى عندما يشق البرنامج طريقه بنجاح الى آفاق جديدة والى تحسين طرق العمل الحالية · وسمات المنفذ التى لاغنى عنها فى هذا المجال هى النشاط الجسمى والمقدرة فى الاستراتيجية والحافز والحاسة السياسية والشعور بالاطمئنان (٣٤) ، والقدرة على تقييم الأفراد والعدالة وصواب الحكم(٣٥) · وهذا تحليل يبدو أنه يتأيد بالدراسة التى أجراها مؤلفو كتاب العمل التنفيذى عن دراسة معهد هارفارد لادارة الأعمال ·

ويرى برنارد أن وظائف المنفذ الأساسية الثلاث هى : المحـــافظة على الاتصالات فى التنظيم ، والحصول على الخدمات التى لاغنى عنها من الأفراد، وصياغة الأغراض والأهداف(٣٦) · ويقول ان الصفات المؤثرة للقائد الجيد هى : الحيوية ، والجلد ، والاحساس بالمسئولية الأدبية ، والقدرة العقلية ، والقدرة على الاقناع ، والميل المستلهم . ويضيف انه ينبغى أن يشمل تعليم منفذ المستقبل اثارة الاهتمام بمجالات واسعة وغرس التصور والفهم المتسع، وتدريب القدرات العقلية العليا والتدريب الجاد فى الموضــــوعات العقلية الصعبة والتى تحتاج الى فهم عميق للعلاقات الانسانية ، وأخيرا تقدير اهمية الاقناع فى أمور البشر(٣٧) ·

ويقول « روثلسبر جر » : انه نظرا لطبيعة الموقف الذى يتعرض له الادارى فانه يجب أن تكون أداته الرئيسية هى «المهارة فى الاتصالات» ، ومن ثم يجب أن يكون قادرا على الاتصال « مع مجموعات كثيرة لها وجهات نظر مختلفة ومع كثير من الأفراد الذين يتفـــاوت ادراكهم للموقف لأن عمله لايقتصر على ادارة الموقف كما يراه ، ولكنه يهتم أيضـــا بالمدركات الكثيرة المختلفة التى ترتبط به »(٣٨) · وممارسة هذا التكيف هى مهارة العلاقات الانسانية ، وهى مهارة أطلق عليها « التون مايو » : مقدرة الفرد على نقل مشاعره وأفكاره الى فرد آخر ، وكذلك مقدرته على الاستجابة لمشاعر وأفكار

---

(٣٤) راجع مقال فرانسس بريسلاند عن « المشاكل العاطفية للمنفذين » تجد مناقشة هامـــة عن هـــذا الموضـــوع فى مجلة ميتشـــجان لادارة الأعمال العـــدد الثامن (مارس ١٩٥٦) ١٠ — ١٣ ·

(٣٥) مارشال ديموك « نمط القيادة التنفيذية » مقال فى مجلة الادارة المتقدمة العدد العاشر (ديسمبر ١٩٤٥) ص ١٣٩ — ١٤٦ أعيد طبعه فى كتاب سيكلر هدسون عمليات التنظيم والادارة واشنطون ٤٨ ·

(٣٦) برنارد — وظائف المنفذ صفحات ٩٢ — ٩٦ — ١٩٥ — ٢٠٤ ·

(٣٧) برنارد — التنظيم والادارة صفحات ٢١٧ — ٢٣٤ — ٢٨٩ ·

(٣٨) روثلسبرجر المرجع المذكور ص ٧ ·

الآخرين على صورة تساعد على زيادة التعاون والمشاركة الفطرية فى عمل مشترك »(٣٩) وهذه أكثر الأجزاء أهمية من عمل المنفذ فى رأى روثلسبرجر؛ « اذ يتوقف عليها جميع مشكلات تحقيق التفاهم والتعاون بين البشر » •

ويقدم الأستاذ « كاتز » من مدرسة آموس تك فى كليـة دارتموث تركيبا لكثير من هذه الوظائف والمهارات فى القيـادة الادارية ، ويسمى المهارات الثلاث الأساسية التى يحتـاج اليها الادارى ، المهارات الفنيـة ، والانسانية ، والذهنية • وتعنى المهارة الفنية فى هذا المجال الخبرة بنشاط ما يتعلق بطرق العمل وخطواته واجراءاته الفنية ، وهى ترتبط بصفة عامة بالأشياء أكثر من ارتباطها بالأفراد • وهى أكثر أهمية فى أغلب الأحوال فى المستويات الأدنى من الادارة وتصبح الحاجة اليهـا أقل (مادامت تتوافر للمرءوسين) تدريجيا حتى لايكاد يكون لها وجود ، ومع ذلك لايضر افتقاد المهارة الفنية فى هذا المستوى بالبرنامج • ومن ناحية أخرى فان المهـارة الانسانية هى القدرة على العمل فى المجموعات ومعها ، القدرة على « تكوين مجهود تنسيقى فى داخل الفريق » الذى يكون الادارى قائدا له • ولهذه المهارة أهمية خاصة فى المستويات الوسطى والدنيا من المنشأة حيث تبلغ الصلات بين الاداريين والمرءوسين ذروتها • والمهارة الانسانية على خلاف المهارة الفنية يحتاج اليها فى كل المستويات ولكنها تصبح أقل ضرورة فى أعلى المستويات من المهارة الذهنية • والمهارة الذهنية هى القدرة على رؤية المنشأة فى مجموعها ، وعلى ادراك الترابط فى وظائفها وأثر التغيرات فى أى جزء منها على بقية الأجزاء وتصور علاقات البرنامج « بالصناعة والمجتمع والقوى الأساسية والاجتماعية والاقتصادية للأمة فى مجموعها » . وتتزايد أهمية المهارات الذهنية فى المستويات الأعلى وتصـبح فى القمة « أكثر القدرات أهمية على الاطلاق »(٤٠) •

واذا أدخلنا فى اعتبارنا جميع أنواع المواقف الادارية فربما انتهينا الى أنه قد لايوجد فى الحقيقة نوع واحـد من الشخصية يكون أكثر مناسبة لمراكز القيادة اليوم ؛ لأن الواقع أن العمل الذى يحتاج اليه العالم يستغرق كل أنواع الأفراد ، فبعض القادة معتدلون، والآخرون كرماء ، والبعض منطوون، والآخرون منبسطون ، والبعض جمهوريون ، والبعض الآخر ديموقراطيون(٤١).

(٣٩) التون مايو — المشاكل الاجتماعية لحضارة صناعية .

(٤٠) روبرت كاتز « المهارات التنفيذية — ما هى العوامل التى تكون الادارى الناجح ؟ (هانوفر كتيب ١٩٥٤) .

(٤١) للاطلاع على ملخص شائق راجع ليرنت ، أولرخ ، وبوز المرجع السابق ص ٦٧ .

ولكن اذا نظرنا الى متطلبات غالبية المواقف الرسمية فيمكن اتخاذ صفات معينة على أنها أساسية . ولأن عمل الفريق أخذ يحتل مكان حكم الفرد فان التخصص يحل مكان الاحاطة بكل شيء والعلم به ، كما أن التفويض يحل محل التركيز وصفات القيادة المطلوبة الآن قد تعدلت من طريقة الجنرال فى اصدار أوامره الى طريقة رئيس اللجنة وهو يحاول أن يجعل فريقه يعمل معا فى اتساق وفى تسامح وفهم متبادل . وفى هذه الحـالة يمكن وصف النجاح بالفاظ استعملها « برناردى فوتو » فى الحديث عن تجربة مر بها ، وهو يشاهد مجموعة من مقاومى الحريق على وشك القفز من أرض منبسطة على منطقة غابات تحترق وفق خطة أعدت بصبر ومهارة وبتعاون بين منظمات عديدة . قال دى فوتو : « وفجأة حلت احدى هذه اللحظات المشحونة بالتوتر وبنوع من الجمال عندما يجتمع تفكير وتخطيط ومهارة العديد من الأفراد معا للقيام بعمل واحد لا رجوع فيه . وفى هذه اللحظة لم يكن هناك أفراد، بل كانت هنـــاك شخصية مشتركة تقوم بمجهود مشـــترك . التحديد والانقضاض والاستكشاف والتدريب والمعدات والتجربة . لقد كانت لحظة الارتباط الكامل(٤٢) .

مراجع مختـــارة

Barnard, Chester I., *The Functions of the Executive* (Cambridge, Mass., 1938).

—, *Organization and Management* (Cambridge, Mass., 1949). Both these books stress communications and the role of authority.

Corson, John J., "The Role of Communication in the Process of Administration," *Public Administration Review*, Vol. IV (Winter, 1944).

Davis, Keith, "What You Should Know about Administrative Communication," Business Information Bulletin No. 20 (Bureau of Business Research, School of Business, Indiana University, Bloomington, Ind., pamphlet, March, 1954).

Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945). What the administrator does.

Drucker, Peter F., *The Practice of Management* (New Yor 1954), Pt. V., "What It Mean s to Bea Manager."

Follett, Mary Parker, *Creative Experience* (New York, 1924 and 1930). By the writer who more than any other has inspired the human relations approach in management, both in industry and

(٤٢) برنارد دى فوتو مجلة هارى (نوفمبر ١٩٥١) ص ٥٦ .

in government, and who was also a pioneer in the scientific management movement.

—, *Dynamic Administration*, edited by Henry C. Metcalf and L. Urwick (New York, 1941).

—, *The New State* (New York, 1918).

Fortune, Editors of, *The Executive Life* (New York, 1956). Interesting facts about American business leaders, their skills, and what is expected of them.

Gardner, Burleigh, *Human Relations in Industry* (rev. ed., Homewood, Ill., 1950).

Glover, John D., and Ralph M. Hower, *The Administrator: Cases on Human. Relations in Business* (rev. ed., Homewood, Ill., 1952).

Guetzkow, Harold (ed.), *Groups, Leadership, and Men* (New York, 1951).

Herring, Pendleton, *Presidential Leadership* (New York, 1940).

Hyneman, Charles S., *Bureaucracy in a Democracy* (New York, 1950) pt. III.

Juran J.M., *Bureaucracy: A Challenge to Better Management* (New York, 1944).

Laird, Donald, and E. C. Laird, *The New Psychology for Leadership* (New York, 1956). Group dynamics for lhe working executive.

Lawton, Frederick J., "The Role of the Administrator in the Federal Government," *Public Administration Review*, XIV (Spring, 1954), 112-118.

Learned, E.P., D.N. Ulrich, and D.R. Booz, *Executive Action* (Boston, 1951).

Leighton, Alexander, *The Governing of Men* (Princeton, N.J.,1946).

—, *Human Relations in a Changing World* (New York, 1949). An outstanding study of the subject.

Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1949), Chap. 19.

Lipson, Leslie, *The American Governor: From Figurehead to Leader* (Chicago, 1939).

Macmahon, Arthur W., and John D. Millett, *Federal Administrators* (New York, 1939).

Mayo, Elton, *The Human Problems of an Industrial Civilization* (Boston, 1933 and 1946).

—, *The Social Problems of an Industrial Civilization* (Boston, 1945).
Niles, Mary Cushing, *Middle Management, The Job of the Junior Administrator* (New York, 1941).
Parsons, Talcott, *The Structure of Social Action* (*Glencoe*, III., 1949). An outstanding study of human retalions in mangement.
Redfield, Charles E., *Communication in Management: A Guide to Administrative Communication* (Chicago, 1954).
Roethliberger, F.J., *Management and Morale* (Cambridge, Mass., 1941). By a pioneer in human relations.
Simon, Herbert A., "Decision-Making and Administrative Organization," *Public Administration Review*, Vol. IV (Winter, 1944).
—, and others, *Public Administration* (New York, 1950). Chapters 8 and 9 stress the human relations approach.
Tead, Ordway, *The Art of Administration* (New York, 1951). By a former editor of *Advanced Management*, a writer long active in the scientific management movement. Presents the mature reflection of the author's thinking and is a major contribution to the area of leadership in administration
—, *The Art of Leadership* (New York, 1935).
—, *Democratic Administration* (New York, 1945).
Wallas, Graham, *Human Nature in Politics* (New York, 1921).
Whitehead, T.N., *Leadership in a Free Society* (Cambridge, Mass., 1936).
Whyte, W.F., *Industry and Society* (New York, 1946). Emphasizes the human relations approach in management.
Whyte, William H., Jr., *The Organization Man* (New York, 1956). The dangers of conformism, which may lead to loss of leadership.

٢٣
تنسيق العمليات الميدانية

هناك حاجة ملحة الى التنسيق بين عمليات الادارة فى مختلف الأماكن التى تؤدى فيها ، وهذا ليس أمرا سهلا مطلقا ؛ اذ يثير التنسيق بين برامج عديدة فى نطاق هيئة واحدة ، أو بين جوانب مختلفة من برنامج واحد مثلا، مشكلات معروفة لكل ادارى ، كما هو الشأن فى التنسيق بين أفراد الخط والمشورة وبين المتخصصين وهيئة المشورة العامة فى داخل الهيئة • ولكن ليس هناك مكان يكون التنسيق فيه مدعاة للحيرة أكثر من التنسيق بين أجزاء المنشأة المنفصلة جغرافيا .

فما هى المشكلات الأساسية التى ترتبط بتنسيق العمليات الميدانية ؟ وماهى الطرق التى أثبتت فعاليتها فى معالجة هذه المشكلات ؟ وكيف عبر عن هذه الطرق فى شكل مبادىء ادارية ؟ وماهو المدخل العام الذى يبدو أكثر احتمالا فى منع تكرار ظهور أكثر المصاعب ذيوعا ؟ هذا هو اطار الفصل الحالى(١) • ومن حسن الحظ أنه يتوافر فى الوقت الحالى فى هذا المجال ـ الذى لم يحظ من قبل والى وقت قريب بأى قدر من الدراسة الجادة ـ ثروة من دراسة الحالات والتحليل المنطقى متاحة للدارسين والاداريين •

صعوبات الاتصال :

نجد بصفة عامة أنه كلما بعدت المنطقة الادارية عن المركز الرئيسى زاد الاحتمال فى أن يحظى الاداريون فيها بمزيد من الحرية ، وكلما زاد قربها منه عوملت بشكل متزايد على أنها تفتقر الى التجربة والنضج العقلى(٢) • فمثلا بالنسبة للتعليمات يجد موظفو واشنطون مايغريهم بأن يحولوا كل

(١) كان من الممكن معالجة موضوعات هذا الفصل فى الفصل الثامن الذى موضوعه « مبادىء التنظيم » باعتباره يتناول ناحية من نظرية التنظيم والواقع أنه قدم له فى هذا الفصل . وكذلك نوقشت وظيفة التخطيط وموضوع الفيدرالية الادارية (راجع فصل ٢١ ، ٧) •

(٢) مارشال ديموك . المنفذ وهو يعمل (نيويورك ١٩٤٥) الفصل الرابع « شبكة المركز الرئيسى والميدان » •

اجراء ـ مهما كان تافها ـ الى قاعدة مكتوبة ، حتى تكون هناك وحدة فى معاملة كل حالة • ولكن ينتج عن ذلك أن يصبح موظفو الميدان فريسة لأنواع كثيرة من التعليمات قدرت فى حالة واحدة على الأقل بعدد ضخم من المجلدات متحركة الغلاف تملأ حاملا طوله خمس أقدام يفترض أن يرجع اليها موظف الميدان للتأكد من أن السياسة والاجراء لم يتغيرا عن آخر مرة كان عليه أن يتخذ قرارا فى حالة شبيهة • ويجد رجل الادارة المحلى فى هذه الظروف ، وبصفة خاصة اذا كان يعمل على مسافة بعيدة من المركز الرئيسى ، مايغريه باغفال هذه الكومة الضخمة من الأوراق ، وأن يفعل مايمليه عليه المنطق ، وهو يأمل ألا يقع فى كثير من الأخطاء تكون وبالا عليه • ولكنه اذا كان قريبا من المكتب الرئيسى فانه يفترض وجود رابطة أقوى واشراف أشد •

وهناك صعوبة ملموسة فى تبادل الأفكار ونقل الاشارات بصورة مفهومة حتى لو استطاع الموظفون أن يتحدثوا مواجهة وبنفس اللغة ، ولكن هذه الصعوبة تبلغ درجة متناهية عندما يتحدث موظف المكتب الرئيسى وموظف الميدان بما يكاد يكون لغات مختلفة ؛ لأن كلا منهما يعمل فى بيئة مختلفة ، ويمتلىء عقله بنمط مختلف من المعلومات يستند الى المكان والعرف المحلى • وقد تكون هذه الفروق المحلية فى بعض الأحيان ثقافية كما هو الشأن فى الاتجاهات الشعبية عن علاقات الأجناس والعلاقات العمالية ومكانة المرأة أو الحماسة للعمل • ومثل هذه السمات الثقافية عميقة الجذور ومع أنهـا تتعدل تحت تأثير عوامل الزمن الا أنها لاتستجيب بسرعة للضغط وبصفة خاصة للضغط الخارجى الذى يعتبر عادة « أجنبيا » ـ وربما بصفة خاصة ـ عندما يكون مصدره واشنطون •

ومن الصعب على الادارى فى الحكومة أن يتفهم وجهات النظر المحلية الا اذا كان هو جزءا من المركب المحلى • والخطر الكامن هو فشل موظف المركز الرئيسى فى فهم دلالة الطرق المحلية فى انجاز الأعمال ، على حين نجد الموظف المحلى أقل حساسية فى هذه الناحية من رئيسه بالنسبة للأهداف القومية• ومالم تطبق وسائل للعلاج فان نتيجة ذلك هى قيام الشك لدى كل من الطرفين وتأخر المراسلات والتوتر المتبادل وتجمد المبـــادأة فى المستوى المحلى والتهرب من المسئولية •

وعامل آخر فى الموقف هو ميل الأفراد المؤهلين الى اكتساب المهابة التى ترتبط بوظيفة ادارية فى واشنطون ، والى ترك وظائف الميدان الى أفراد أقل تأهيلا فى الادارة وأقل رضا بالعمل فى مركز حضرى كبير مثل واشنطون• وفوق ذلك فان بعض الأفراد يحبون العمل الذى تشتمل عليه وظائف السلطة

المركزية ، ويفضل آخرون العمل الميداني الذى يمتاز بالنشاط الأوفر ، ويهيىء لهم مكانا أقرب اتصالا بالشعب . ومع أن الفرق فى المؤهلات قد يكون ضئيلا فقد يكون الفرق فى المزاج متميزا تنشأ عنه صعوبة أخرى فى طريق الفهم المتبادل مهما يكن الوضوح فى صياغة التعليمات المكتوبة .

ومسألة التعليمات التى يصدرها المركز الرئيسى هى فى واقع الأمر موضوع حرج فى علاقة تتأثر ببعد المسافة . وهناك بلاشك خطر المبالغة فى مدى مايقع فى ممارسة الأعمال فى الحكومة الحديثة من التعقيد المرهق والتعليمات الكثيرة التفاصيل . لأنه حدث تقدم كبير خلال السنين الأخيرة وأصبح دليل الأعمال الادارية فى أغلب الأحوال له حجم ملحوظ . ولكن مازال الاغراء بالتمسك بالتفاصيل قائما . وفيما يلى بعض الأمثلة لما يحدث فى كل من طرفى الخط(٣) .

مرض التدوين : التدوين مرض مهنى يوجد بصفة عامة فى الحكومة ولكنه يوجد غالبا فى المنشآت الخاصة كذلك . وهذا المرض يجعل الناس يفترضون أن كل شىء فى الادارة يمكن أن يتحول الى قاعدة تحفظ فى كتيب عمل يسترشد بها جميع الموظفين . وفى المثال الحالى جمع موظفو الحكومة من أقسام عديدة فى منطقة «روكى مونتين» لحضور مؤتمر وفى احدى حجرات الفندق بعد أن انتهت الجلسات اليومية أخذ ثلاثة من مديرى المناطق يتحدثون فى العمل فتحدث مدير منطقة « بوكاتيللو » قائلا : « هؤلاء الشبان فى واشنطون لا يدركون الحقيقة ؛ فمنطقة كولومبيا ليست هى الولايات المتحدة بأسرها والاجراءات التى تعد فيها لاتصلح أبدا للمناطق الأخرى ؛ اذ أنها لا تأخذ فى اعتبارها حقائق العمل ولا أستطيع باتباع هذه التعليمات أن أنجز عملى . ويشكو موظفو واشنطون من أنه اذا حاول الكونجرس أن يصدر قانونا يقيد به حرية الادارى فى التفاصيل الادارية فانهم يكلفون بتدوين الاجراءات بتفصيل كثير يجعلنا نتصرف كانسان آلى . فالتعليمات الجديدة التى تملى من فوق كرسى متحرك فى واشنطون لاتصلح للتطبيق فى بوكاتيللو » .

ثم يندفع ممثل مدينة سولت ليك قائلا : « هناك مسألة أخرى هى أنه يوجد فى واشنطون مائة من خبراء الكراسى الدائرية يهتمون ببرنامجنا من مائة زاوية مختلفة ، وكل منهم يظن أن الجزء الصغير التافه الذى يهتم به

---

(٣) التوضيحات التالية مأخوذة من كتيب أعدته مدرسة الخريجين التابعة لوزارة الزراعة الأمريكية عن علاقات واشنطون بالميدان فى الخدمة الاتحادية (واشنطون ١٩٤٢) ص ٦ ، ١٠ ، ٥١ .

هو أكثر النواحى أهمية فيه ـ بل الناحية الهامة الوحيدة ـ وأنه ينبغى أن يكرس له كل الوقت » .

ويعلق ممثل مونتانا بأن « معنى ماتقول هو أننا نغالى فى التخصص، وأن هذه المغالاة تصل الى أنه لا يوجد فوقنا خط سلطة غير مقسم . فليس لنا رئيس واحد ، بل مائة رئيس لايستطيعون الاتفاق فيما بينهم . ومعظم سوء التنظيم الذى يحدث فى الميدان يعيش فى عقول موظفى واشنطون » .

المقاومة الفطرية : يعقد اجتماع لموظفى المناطق فى اتلانتا يناقش فيه الأعضاء نشرة جديدة تحدد مسئوليات موظفى الميدان . ويتحدث « توم » الموظف الفنى قائلا : « انى أظن أن هذه النشرة واضحة فيما يتعلق بواجباتى؛ فهى تنص على أن ممثلى المركز الرئيسى فى الميدان مسئولون أمام القســم الفنى فى واشنطون عن الأمور الفنية ، وكل عملهم هو اسداء النصيحة الى المكاتب الفرعية عن برامجهم وطرق عملهم . وهذا عمل فنى يقتضى أن أقدم تقاريرى وأتلقى تعليماتى من واشنطون » .

ويجيب المدير الاقليمى على هذا بنعم ؟

تعارض الآراء : موظف الميدان الذى يخدم بصورة مباشرة رئيسا فنيا فى واشنطون واداريا اقليميا فى الميدان يحيا حياة معذبة . مثال ذلك أن موظف ميدان معين من الغرب حدث له فى نفس اليوم أن وجهه رئيسه الفنى فى واشنطون للسفر فورا الى سان فرانسيسكو . كما وجهه ادارى المنطقة فى الميدان لأن يسرع الى « بيتى مونتانا » ووقع الموظف الفنى فى حيرة فأبرق الى رئيس المصلحة فى واشنطون يطلب تعليماته عمن ينبغى أن يطيع من الرئيسين فجاءته الاجابة : « تعاون مع كليهما تعاونا كاملا » .

ثم ان هناك بالطبع مشكلة موظفى المركز الرئيسى فى الطرف الآخر للعلاقة ، كما قد توضحه هذه الحوادث(٤) .

الوقوع فى الحيرة : استدعى مدير احدى الهيئات الاتحادية عددا من رجاله الذين يعملون فى الميدان الى مؤتمر بالمركز الرئيسى للتبـــاحث ، اذ أنهم اتهموه صراحة بأن يعمل فى فراغ عندما يعد تعليمات الى الميدان ويصـــدر أوامر يستحيل تنفيذها بسبب الجهل بظروف الميدان ويقول المدير : « فيم اذن وجود موظفى الميدان ان لم يكونوا يحيطوننا علما بظروف العمل فيه ؟ هذا هو أحد الأسباب الذى أنتم من أجله الآن هنا ، وسبب آخر هو : لماذا ننفق مثل هذا الوقت الطويل نحاول تطوير برنامج للتقرير عن

---

(٤) المرجع السابق ص ٣٠ ـ ٣١ .

العمل . لقد أمضيت سنتين حتى الآن وأنا أحاول أن أصل الى هذا ولم تتجاوز الفكرة بعد السطح » .

أنجز هذا فيما بعد ـ يصرخ المدير المالى لأحد أقسام وزارة البريد فى وجه مدير الاحصاء ويقول : « نحن الآن فى العاشر من الشهر ولم تصل التقارير بعد من ستة أقاليم . ألا تستطيع أن تبذل جهدا فى هذا ؟ » ويجيب الاحصائى على ذلك بقوله : « اصغ الى اذا كانت لديك فكرة لكى تجعل هؤلاء العاملين فى الميدان يدركون أن لكل شهر نهاية فزودونى بها فقد أرسلت لهم نشرات دورية المرة بعد الأخرى بأن يعدوا التقارير فورا ، ولكنهم يبدون فى كل مرة كأنهم أخذوا على غرة عندما يوشك الشهر على الانتهاء ، ولا أرى أن طردهم يؤدى الى نتيجة أفضل فسوف يكون الجدد مثلهم تماما » .

ومع أن هذه الوقائع افتراضية فانها تثير الانتباه الى مشكلات سوف تستمر فى اسخاط واثارة كل من موظفى الميدان والمركز الرئيسى حتى تزيد المعلومات عن وسائل الاصلاح .

انشاء علاقات تآلفية :

ماهى الطرق التى ظهرت فاعليتها فى معالجة مشكلات انشاء علاقات تآلف بين المركز الرئيسى والميدان ؟ لقد نشأ عدد من القواعد عن طريق التجربة والخطأ أساسا ، وهذه القواعد عندما تستخدم استخداما بناء تحقق جزءا كبيرا من هذا الهدف .

والقاعدة الأولى هى أن كل موقف يتميز بذاته ، ويجب أن يحلل منفصلا حتى يمكن تعرف نوع تباينه عن المواقف الأخرى ، ويجب التخلى عن القواعد المعيارية ، فالاجراء الذى قد يصلح فى أحد المواقف يفشل فى موقف آخر. وأخيرا فان نوع العلاقات المطبقة فى الميدان لابد أن تعتمد بصفة أساسية على درجة اللامركزية المسموح بها بما فى ذلك السلطة المنقولة الى مستويات الاقليم والولاية والمستوى المحلى ، وهذا بدوره يختلف أو ينبغى أن يختلف تبعا للوظيفة . ويصرح الاداريون أحيانا بأنهم « يعتقدون فى اللامركزية »، أو أن « سياستهم هى اللامركزية » فى حين لايمثل أى من المنطوقين فكرة ناضجة عن الموضوع لأن اللامركزية لاينظر اليها على أنها نظام ثابت . هناك فى كل موقف طريقة مثلى لتنظيم طريقة أداء العمل ، ويمكن فى المعتاد تحديد هذه الطريقة ، فاذا كانت أمثل طريقة هى مركزية السلطة فلابد من اتباع المركزية . أما اذا كان يبدو أن الأفضل الأخذ بلامركزية السلطة فى موقف معين ، فينبغى اذن الأخذ باللامركزية(٥) .

(٥) المرجع السابق ص ٣٠ ـ ٣١ .

والقاعدة الثانية هى أنه يستحيل الأخذ باللامركزية بأى مفهوم حقيقى حتى تتم صياغة أهداف وسياسات وخطط التنظيم بوضوح • ولما كانت هذه الأمور قد درست فى فصل سابق فسوف لا نكرر مناقشتها هنا . ومع ذلك ينبغى أن نلاحظ أن العجز فى هذه الأمور هو أحد الأسباب فى الندرة الشديدة فى انتهاج اللامركزية فى البرامج الفيديرالية • واذا حكمنا استنادا الى المتبع فى المؤسسات الكبيرة ، فان المزج المثـــالى هو التركيز على رسم السياسة فى المركز الرئيسى ونقل العمليات التنفيذية الى الميدان • ويكون هذا فى التطبيق طبعا عملية لها طريقان ، وليست تقسيما للواجبـــات • ويوضح « دونالد ستون » هذا الأمر عندما يعلق بما يلى :

« عمل موظفى واشنطون هو رسم البرامج ووضع السياســـة وتطوير المعايير وبعض الاجراءات الرئيسية وكذلك ••• انشاء تنظيم ميدانى قادر على الادارة يخول فى ادارة البرنامج • هذه الأشياء لايمكن أن ينهض بهـا موظفو واشنطون من بعيد ، فلابد أن يشارك فيها موظفو الميدان من جميع المستويات ، ويجب أن تطور السياسة والبرامج والاجراءات ويعاد تقييمها باستمرار من واقع التجربة التنفيذية والادارية فلا جدوى من وضع سياسة لاتصمد فى التنفيذ ••• وانه لضياع للجهد أن تعـــد لوائح وتعليمات لايتحمس لها أو يتفهمها موظفو الميدان »(٦) •

وبمجرد أن تصبح الأهداف والسياسات واضحة فانه اذا أريد تشجيع المنفذين فى الميدان على المبادأة وعلى التفاخر بأعمالهم فلابد أن يسمح لهم بأن يتخذوا القرارات بأنفسهم فى مكان العمل ، وعلى ذلك يجب أن ينقل اتخاذ القرارات بقدر الامكان الى ميدان العمل • وقد بين هذه النقطة بوضوح تام اثنان من موظفى مصلحة الغابات التى هى واحـــدة من أكثر هيئات الحكومة الفيديرالية كفاية فى الادارة فى قولهما : « ينبغى أن تتخذ القرارات عند أقرب مستويات السلطة الى تمثيل الجمهور الذى يتأثر بها • فاذا كان القرار يؤثر فى نشاط قومى يخص الاقتصاد الاجتماعى أو الصناعى للأمة بأسرها فينبغى أن يتخذ القرار ادارة قومية • أما اذا كان القرار لايطبق الا على جزء من البلاد أو على قطاع من السكان ، فالأفضل أن يتخذ القرار موظفو هذه المنطقة المتصلون بالمشكلة اتصالا مباشرا » • ثم أردف بهذه

---

(٦) المرجع السابق ص ١٨ •

الملاحظة الحكيمة : « ان المبالغة فى اللامركزية يتساوى ضررها مع الاقلال منها ، ولكن الخطر أقل فى الحالة الأولى »(٧) .

ويتطلب تفويض السلطة الى ميدان العمل تفويضا حقيقيا لايقتصر على مجرد المظهر شيئا أكثر من مجرد التقدير الفكرى للحاجة الى مثل هـــذه السياسة . ويعتقد موظفو مصلحة الغابات أن الأغلب أن يظن الناس أن التحول الى اللامركزية لايعدو أن يكون تفويضا للسلطة . وهم يقولون ان السلطة ينبغى أن تكون أقرب مايمكن الى مكان التنفيذ ، ولكنهم لم يستطيعوا توضيح حدود الامكانية أو ما الذى تتطلبه هذه الامكانية . ولكن مجرد التفويض لايكفى بالطبع « فلابد أن يوضع أساس العمل ويدرب الموظفون عليه . فاذا فوضت السلطة الى المرءوسين قبل أن توضع الخطط الشاملة وتحدد السياسات وتطور المعايير فسوف « لايؤدى ذلك الى النجاح »(٨) .

ونجد مثالا عن الطرق التى تتبعها مصلحة الغابات فى خطاب تعليمات من مدير منطقة حصر الغابات الى موظف جديد فى مكتب محلى(٩) . ويقول هذا المدير انه من الصعب كتابة مثل هذه الخطابات لأن هنـــــاك « دائما احتمالا .. فى التمسك بشدة بمشتملات خطابات التعليمات المكتوبة بحيث لا ينجز الا ما تنص عليه » . ثم يضيف : « انه لم يقصد بهذا الخطاب أن يكون حصرا للأعمال التى عليك أن تنجزها هذا العام كما أنه ليس محاولة لتعريفك كيف تنهض بكل عمل ، ولكنه كتب بقصد احاطتك بوضوح عن مكانك فى التنظيم كمحاولة لمساعدتك على احتـــلال وضعك الصحيح فى التنظيم بحيث يسير فى يسر وتستطيع تحقيق أفضل النتائج باستنفاد أقل ما يمكن من الوقت والجهد » . ثم يلاحظ مدير المنطقة أن « تنظيم العمل الصيفى فى منطقة حراسة غابات يتطلب تفويضا للسلطة والمسئولية فهذه المنطقة تشبه ورشة آلات أو مصنعا حيث يستطيع الرئيس أن يرى كل مكنة وكل رجل عدة مرات فى اليوم » .

واذا رجعنا الى العملية ذاتها فان حارس الغـــابة يذكر مايلى : « انى لا أستطيع لو أردت ولا أقبل لو استطعت أن أضع كشفا بالأعمـــال التى أريدك أن تنهض بها ، ثم ادخل فى تفصيل الطريقة التى تؤدى بها هـــذه الأعمال » . والأسباب هى أنه لايستطيع أن يستشف ماتدعو الحاجة الى

(٧) المرجع السابق ص ٣٢ .

(٨) المرجع السابق ص ٣١ .

(٩) خطاب تعليمات من « فيتزجيرالد » مدير منطقـــة حصر الغـــابات فى ١١ أبريل سنة ١٩٤٩ .

أدائه ، وماهي الصعوبات ، وفوق ذلك فانه بعمله هذا ينتظر أن يحرم الموظف الجديد من المبـــاداة ــ « ليس مطلوبا منك أن تفكر » . ويلاحظ حارس المنطقة بعض سياسات واجراءات تشترك فيها جميع مناطق الغابات فى كل ولاية تحديد مكان العامل الجديد ولقبه (عملية صغيرة جدا) واخباره أين يجد فى الدليل تفاصيل وصف وظيفته مع ذكر قليـــــل من المسئوليات العرضية التى يتحملها ثم يختتم بالكلمات التالية : « وبعبارة أخرى يتحمل مسئولية المحافظة على المركز الرئيسى فى ظرف مقبول وآمن ٠ ويمكنك أن تستفيد من أى مساعدات متاحة لاتمام العمل ٠ ويستطيع حرس المركز الرئيسى أن يقدم المساعدة بكل تأكيد ٠

ومن العجيب أن نلاحظ أن قلة ضئيلة من المنفذين فى المركز الرئيسى هى التى تستطيع أن تقبل عاطفيا الحـــاجة الى التفويض حتى ولو كانوا يفهمونه جيدا من الناحية العقلية ٠ فمثلا عندما أنشئت مصلحة الأشغال العامة فى أول فترة الانعاش الاقتصادى لتساعد على توفير الأعمال للمتعطلين، ووضعت تحت اشراف وزير الداخلية الذى أصر منذ البداية على المركزية الشديدة حتى يمنع التأثير السياسى والمخالفات المالية التى تحـــدث فى مستوى الولاية ٠ وقد عملت هذه المركزية وماصاحبها من عوامل أخرى على تعويق البرنامج كثيرا حتى استلزم الأمر اتخـــاذ اجراءات أخرى لرعاية العاطلين ٠ وبعد أن عملت مصلحة الأشغال العامة بهذه الطريقة المقصودة لأكثر من سنتين أعلن أنها ستأخذ فى تطبيق اللامركزية ، وأنشئت فعلا بعض المكاتب الاقليمية ، ولكنها لم تحصل على درجة السلطة التى احتاجت اليها واستمر السير فى البرنامج بنفس السرعة السابقة تقريبا ٠

والادارى الذى لايميل من الناحية العاطفية الى انتهـــاج اللامركزية يستطيع دائما أن يجد أسبابا يستند اليها فى عدم نقل السلطة الى التشكيلات الميدانية ٠ فهو يخشى من وقوع الأخطاء ويفترض ــ بشىء من العجرفة ــ أن وقوعه فى الخطأ أقل احتمالا من مرءوسيه ٠ ويلاحظ « ستون » أن الموظفين المسئولين فى واشنطون « يميلون الى الظن بأنه من المستحيل تفويض السلطة الى المكاتب الميدانية الا اذا وجدت مراجعة رقابية شديدة من الرياسة » ٠ فموظفو الميدان مهما دقق فى اختيارهم يرتكبون جميعا الأخطاء ــ وكذلك نحن جميعا ــ ولكنهم لايتصرفون دائما كما ينتظر أن يتصرف موظف الرياسة المركزية اذا كان فى الميدان والعكس بالعكس . ويجب التسليم بهذا . ولكن هذا ليس معناه أن العمل الميدانى لايمكن أن يؤدى على نحو أفضل كثيرا اذا منح مديرو العمل الميدانى سلطة تتناسب مع مسئولياتهم ٠ « وهذا صحيح

فى كل مكان لأن « سياسة حرية التصرف سوف تؤدى الى نتائج أفضل كثيرا من التحديد الدقيق » وينبغى تبعا لذلك أن تكون استراتيجية المنفذ فى واشنطون أن يتم التصرف فى الأمور بعيدا عن واشنطون ما أمكن(١٠) .

وينبغى أن يلاحظ فى نفس الوقت أنه كلما زاد التفويض زادت الحاجة الى التنسيق بين الأجهزة المختلفة التى تعمل فى الميدان ، اذ يجب أن يحدث التوازن بين كل منها والأجهزة الأخرى مع تجنب التعارض فى الأهداف . وهذه قاعدة أساسية أخرى . ويحدد چيمس فيسلر فى مناقشته لمشكلة التنسيق بين برامج الميدان التى تشترك فيها عدة وزارات ستة عوامل مساعدة تشمل معرفة عمل الأجهزة الأخرى والتعارف غير الرسمى مع الموظفين الآخرين (ويعتبر فيسلر أن هذا العامل أكثر العوامل أهمية) والتقارب المادى بين الأجهزة والأفراد والأهداف المحددة والاقتصار فى عدد المشتركين وأخيرا تقارب المكانة بين المشتركين (١١) . ويذكر أحد مؤلفى هذا الكتاب الموقف فى احدى عواصم ولاية من ولايات الغرب خلال السنوات الأولى من سياسة الانعاش الاقتصادى عندما كان برنامج العمل الفيدرالى يسير فى طريقه وقد وصل عدد الأجهزة الاتحادية الداخلة فى هذا البرنامج الى نحو اثنى عشر حتى مستوى الولاية والمستوى المحلى ؛ وفى هذا المثل بالذات اعتاد رؤساء هذه الأجهزة فى الولاية أن يجتمعوا معا للغداء فى يوم محدد من كل أسبوع لمناقشة عملهم ومصاعبهم وعلاقاتهم . واستنادا الى شهادة واحد من أعضاء هذه المجموعة كان هذا الترتيب غير الرسمى عونا كبيرا فى موقف أعد على أساس طارىء ومن ثم كان الارتباك فيه أكثر من المعتاد حتى بالنسبة للخبراء من رجال الادارة العامة . وبعبارة أخرى فانه اذا تميز الموقف الميدان بحرية وتودد فى الأخذ والعطاء فانها تؤدى الى الاهتمام بالتنظيم غير الرسمى بقدر لايقل عن الاهتمام بالتنظيم الرسمى يظهر التنسيق كأنه جزء معتاد فى العمليات اليومية لكل الأجهزة فى نفس المجتمع .

وقاعدة أخرى فى علاقات المركز الرئيسى بالميدان هى وضوح خطوط القيادة لأنه لا يمكن تحديد المسئولية فى كل مستوى الا بهذه الطريقة ، وتجد القيادة الرشيدة الدافعة الحرية لتعمل مستعينة بما توافر لها من جميع أدوات العمل اللازمة . واحدى القواعد الأساسية فى الادارة هى اختيار الأفراد الصالحين وتزويدهم بكل السلطة التى يحتاجون اليها حتى يتمكنوا من العمل . ويشير « ستون » بأنه اذا افتقد أحد المكاتب الميدانية نوع

(١٠) علاقات واشنطون بالميدان فى الخدمة الفيدرالية ص ١٥ — ١٦ .

(١١) المرجع السابق ص ٥٢ — ٥٥ .

القيادة الصالح فان من المحتمل أن ينشأ موقف قريب من الفوضى يتخطى فيه الرؤساء فى الوظائف الميدانية المختلفة المدير الاقليمى ويتصلون فى عملهم الادارى برؤسائهم فى واشنطون. والمنتظر أن ينشأ عن الاتصال الرياسى المباشر متاعب أقل فى البرامج ذات الوظيفة الواحدة عن البرامج متعددة الوظائف ، ولكن حتى فى هذه فسوف تحدث الخيبة والتوتر اذا كانت قيادة الميدان ضعيفة . وهذا مجال لم تصل فيه المعرفة الادارية بعد الى حل مشكلة ادارة المنشآت الكبيرة الحديثة (١٢) .

وأخيرا فانه اذا أريد تشجيع المكاتب الميدانية على الأخذ بالمبادأة فيجب أن تتوافر لها نفس المزايا بالنسبة لأدوات الادارة التى تتمتع بها الأجهزة المقابلة فى المركز الرئيسى . ومن الأدوات الهامة فى هذا المجال وســـائل الاتصال السريعة الحسنة التنظيم لنقل التعليمات والتقارير ، ثم دليل العمل المختصر المفيد فى السياسة والاجراءات كذلك والحرية فى تخطيط الميزانية ومتابعتها وفى ادارة الأفراد وتخطيط البرامج وتوافر موظفى مشورة قادرين على المساعدة فى التوجيه والتنسيق ؛ اذ لايستطيع المدير فى ادارة ميدانية كبيرة أن يعتمد على أقسام الميزانية . والأفراد فى واشنطون للقيام بوظيفته الادارية كما هى وجهة النظر السائدة فى واشنطون فى أغلب الأحوال ... ولابد من مقاومة الاتجاه الشائع نحو تقييد عمليات المناطق باجراءات جامدة عن طريق محاولات مثل الاعتماد فى جميع خدمات المشورة على واشنطون اذا أردنا أن تتكون ادارة ميدانية فعالة . « ويجب أن يتوافر لرئيس المكتب الاقليمى وتحت يده ما يحتاج اليه من أدوات الادارة يستخدمها فى جميع أجزاء تنظيمه العامل » حتى تتحقق الفاعلية (١٣) .

وربما لايوجد جهاز فى واشنطون يوضح تطبيق هذه المبـــادىء فى العلاقات المتناسقة ، كما يمكن أن يطلق عليها — أفضل من مصلحة الغابات، اذ ترجع ناحية من الشهرة البارزة لهذا الجهاز باعتباره يدير برنامجا ناجحا الى الاداريين المهرة الذين اجتذبهم اليه ، وناحية أخرى الى أنه بذل عناية أكبر بانتهاج الادارة العلمية عن المعتاد فى الحكومة . وتقسم المصلحة الى ثلاث وحدات رئيسية تشمل البحوث وادارة الأخشاب بالتعاون مع الولاية

(١٢) المرجع السابق ص ١٦ . أوضحنا هذه النقطة من قبل عندما أشرنا الى الدراسة التى قدمها دافيـــد ترومان بعنوان اللامركزية الادارية (شـــيكاغو ١٩٤٠) التى أوضحت أن وزارة الزراعة رغم محاولتها لسنوات عديدة تحقيق تنسيق مرض بين الهيئات الميدانية فى مناطق مثل شيكاغو فقد كان الحل مضللا .

(١٣) علاقات واشنطون بالميدان فى الخدمة الفيدرالية .

والملاك الخصوصيين وادارة الغابات الأهلية التى تحوى بمفردها نحو ١٨٠ مليون فدان ، أو نحو عشر المساحة الكلية للدولة . ويتبع المصلحة عشرة مكاتب اقليمية تغطى الولايات مضافا اليها الاسكا وبورتريكو . وينقسم كل اقليم الى غابات ، وكل غابة الى مناطق حراسة . وفى ادارة الغابات الأهلية يسير خط السلطة فى واشنطون من مدير مصلحة الغابات الى مساعد المدير المختص بادارة موارد الغابات الأهلية ومنه الى الميدان الى حارس الغابات الاقليمى ومشرف الغابة وحارس المنطقة . وعلى ذلك فان التنظيم حسب المكان هو العنصر الأساسى فى الادارة .

وعلى مدى سنوات ، وبعد الكثير من التجربة والخطأ ، توصلت مصلحة الغابات الى علاقات بين المركز الرئيسى والميدان تعمل فى يسر وسهولة ، وفى ظل مبادىء أساسية من أوضح مايكون . فمثلا فى حالة الفرع المسئول عن الغابات القومية ركب تنظيم وظيفى فوق تنظيم اقليمى . وتهتم الأقسام الوظيفية بأمور مثل نمو الأخشاب وقطعها ، وادارة حياة الأحراش وحراستها ، والوقاية من الحريق والأمراض والأوبئة ، وكذلك بالهندسة والشئون المالية والأفراد . والجمع بين الاقليم والوظيفة والادارة العامة يعنى ايجاد نظام معقد من العلاقات ، ولكن موظفى مصلحة الغابات قد سخروا طاقاتهم باخلاص لحل المشكلة وقد توصلوا الى حلها بنجاح غير عادى .

وقد لوحظ منذ البداية أن الخطوة الأولى نحو العلاقات التعاونية هى التخطيط المشترك . ومن السهل على الادارى المزدحم بالعمل أن ينظر الى التخطيط كما لو كان مقصورا على أمور السياسة التى تتنزل من القمة بينما الحقيقة أن السياسات القومية كثيرا ماتخرج من القاعدة كذلك . وفى حالة مصلحة الغابات فان الخطط التى توضع فى المركز الرئيسى تراجع دائما مع التجربة التنفيذية فى الميدان . وبالاضافة الى ذلك يجرى باصرار تنسيق مستمر ودقيق بطريقة منتظمة « لأن الرجال الأقوياء بصفة خاصة ينزعون الى تعدى حدودهم » فى حين أن الحاجة شديدة اليهم . وقد أعدت وظيفة التقرير لتعمل بدقة وضبط . وأخيرا فلابد من المرونة فى التنظيم الميدانى وفى العلاقات بين المركز والميدان لأن الظروف الاقتصادية والاجتماعية المتغيرة تؤثر بصورة مباشرة على عادات التريض فى الشعب الأمريكى ، وهذا بدوره يؤثر فى عمل مراقبى الغابات .

ومصلحة الغابات « لاتؤيد التفكير فى تنظيمها على أنه يتكون من مجموعتين هما : مجموعة واشنطون ، ومجموعة الميدان . ولكنها تشجع فكرة المجموعة الواحدة التى لها هدف مشترك وتعمل نحو غاية مشتركة . فبعض

الأعمال تؤدى على أحسن وجه فى مكان بالذات والبعض الآخر فى مكان ثان. ونحاول تحديد هذا المكان . والكثير من القرارات يمكن أن يصدرها على أحسن صورة الموظفون ذوو الاتصال المباشر بالجمهور المستفيد فى مستوى العمل أو بالقرب منه . وقد أدت بنا هذه النتيجة الى تطوير تنظيم على درجة كبيرة من اللامركزية »(١٤) .

ومع ذلك فان الاعتراف والتعاون الارادى ليس كافيا دائما ، واذا أريد أن يسير تنظيم لامركزى على هذه الصورة فى يسر فلابد أن تحدد الواجبات الرئيسية لكل موظف ويفهمها كل من يعمل فى المستويات الأعلى والأدنى فى التسلسل الوظيفى فهما كاملا . كما أنه للمحـــافظة على اللامركزية السليمة لابد أن تحمى سلطة الموظفين الاداريين فى المراتب الأدنى ، وبصفة خاصة من اعتداء موظفى الأقسام الفنية فى المستويات الأعلى . ولامعدى فى آخر الأمر من أن يسأل جميع الموظفين الفنيين فى المنطقة أمام مدير منطقة الغابات وليس أمام رؤسائهم الفنيين فى واشنطون . لأن تحقيق التنسيق بين المناشـــط فى كل مستوى وبين المستويات بصرف النظر عن الوظيفة مشكلة كبرى والوصول اليه يعنى اقامة خط تنسيقى قوى . والهدف هو تحصين أفضل مافى النظامين بالجمع بينهما ، وبذلك يمكن أن تعتبر ادارة هذه المصلحة تستند الى تركيب من كل المبادىء الوظيفية والاقليمية .

المطابقة بين الوظيفية والاقليمية :

لنأخذ فى التوسع بعض الشىء فى استكشاف موضوع تركيب كل من مبدأ الوظيفة والاقليمية ؛ اذ أن كل تنظيم مترام يجد صعوبة فى جعل أصحاب الاختصاص الوظيفى أو الاخصائيين فى مجالات مثل المالية وشئون الافراد (تعتبر مناشط المشورة فى هذا السياق تخصصات أيضا) وغيرهم من الأفراد الفنيين المتخصصين يعملون فى توافق مع موظفى الرياســـة التنفيذيين فى المستوى الاقليمى . ولما كانت مصلحة الغابات فيما يبدو قد وجدت حلا عمليا لهذا الموضوع فقد يكون من المفيد أن نمعن النظر فى الطريقة التى وصلت بها الى هذا الحل .

ويوصف هذا النظـــام على أنه يشمل مستويات متوازية من الموظفين التنفيذيين من ناحية يقابلها من الناحية الأخـــرى الموظفون الفنيون الذين يختصون بأمور مثل ادارة الأخشاب ومقاومة الحشرات وأمثالها فى جميع مستويات المصلحة والعلاقات بين الخطين علاقات هامة .

(١٤) ابرل لفردج ، بيتر كيلنجر فى العـــلاقات بين واشنطون والميدان فى الخدمة الفيدرالية ص ٢٣ — ٢٤ .

فتصدر السياسات العامة متنزلة خلال خط السلطة ، ولاتسير الا الى أدنى هذا الخط ، وقد يصدر الرئيس الفنى فى واشنطون فى اطار السياسات المقررة تعليمات الى مدير الغابات الاقليمى • وبينما توجه هذه التعليمات الى رئيس الغابات الاقليمى فانها كقاعدة تسير آليا الى الرئيس الفنى فى المكتب الاقليمى ، ويصدر مدير المكتب الاقليمى تعليماته الى الرؤساء الفنيين التابعين له بتحديد أنواع المسائل التى يقدمونها اليه ، ثم يكونون بعد ذلك مسئولين عن أخذ رأيه فى مثل هذه المسائل(١٥) •

والى هنا والأمور على مايرام • فاذا كان التفاهم وديا وصريحا بين مدير الغابات الاقليمى وموظفيه الفنيين فالأحرى الا تحدث مشكلات ، ولكن ماذا تكون الحال اذا كان أحـد الموظفين الفنيين ـ وليكن المسئول عن المراعى مثلا ـ أكثر طموحا فى برنامجه الى درجة أكبر مما تتيحه موارد المنشأة ؟ أو ماذا يحدث اذا كان الاتجاه فى المكتب الاقليمى هو زيادة الاهتمام بوظيفة على حساب وظيفة أخرى ؟ وماذا عن الاختلاف الأمين فى الرأى بين الرؤساء الفنيين فى واشنطون ، أو بين هؤلاء والمدير الاقليمى للغابات ؟ فى أمثال هذه الحالات جميعها « يظهر تأثير خط السلطة فلابد أن يتأكد مدير الغابات الاقليمى من تنفيذ برنامج من المناشط المتوازنة ، وأنه اذا لم يستطع الاتفاق مع الرئيس الفنى فى واشنطون فانه يرتفع فى خط السلطة الى مساعد مدير مصلحة الغابات • وكذلك اذا حدث أن اختلف أحد الموظفين الفنيين فى اقليم مع الموظف الفنى المقابل فى واشنطون فان الموظف الاقليمى يمكن أن يرجع الى مدير الغابات فى هذا الاقليم(١٦) •

وربما كانت أكثر النقط أهمية هى أن جميع الموظفين الفنيين فى الاقليم مسئولون مباشرة أمام مدير الغابات الاقليمى • أما مسئوليتهم أمام الرؤساء الفنيين المقابلين فى واشنطون فلاتعدو أن تكون مسئولية ثانوية • فموظفو الاقليم الفنيون هم موظفون تابعون للاقليم ، وليس للقسم المقابل فى المركز الرئيسى ومدير الغابات الاقليمى هو رئيسهم المباشر • وباستثناء مسائل البحث التى لها وضع خاص فانه المسئول الأخير عن نجاح أو فشـل كل العمليات فى منطقته •

وهناك تحول فى الخطة التى تطبقها مصلحة الغابات فيما يسمى نظرية الاشراف المزدوج التى برزت أول مابرزت من خلال كتاب أرثر ماكماهون ،

(١٥) المرجع السابق ص ٢٥ •

(١٦) المرجع السابق ص ٢٦ •

جون ميليت ، جلاديس أوجدن « ادارة أعمال الاغاثة الفيدرالية » (١٧) . وتستند هذه النظرية الى التمييز بين المتخصص والعـــام ، وبين الوظيفة والسلطة ، وتفترض وجود خط مزدوج للاشراف والأمر من القمة الى أسفل ونظام مزدوج للولاء من القاعدة الى أعلى . والحرج فى الموضوع هو فى أن يكون بعض الموظفين مسئولين اداريا أمام رئيس معين ، وفنيا أمام رئيس آخر . والاختلاف الأساسى بين هذه الخطة وبين خطة مصلحة الغابات هو آنه فى ظل الاشراف المزدوج يكون للموظفين الفنيين فى المركز الرئيسى الحرية فى الاتصال مباشرة بالأعضاء المقابلين لهم فى الميدان ، ومع ذلك يحتفظ بالمسائل المتعلقة بالسياسة العليا والتوجيهات العـــامة والأوامر لموظفى الخط فى التسلسل الرياسى .

تنظيم الاشراف الميدانى من المركز الرئيسى :

هناك مشكلة أخرى مزعجة وبصفة خاصة فى البرامج متعددة الوظائف هى مسألة تركيز أو توزيع سلطة الموظفين فى المركز الرئيسى فى اصدار التعليمات الى الميدان . وبينما لاتوجد طريقة تحظى بالقبول من كل جانب الا أنه تولدت نتيجة للتجربة والخطأ استنادا الى طبيعة البرنامج خبرات واسعة .

وحيث لايستطيع رئيس جهاز أن يقنع نفسه بالتفويض ، بل يحاول ان ينهض بكل عمل بنفسه ، فانه اما أن يعـــد شخصيا التعليمات الى الميدان ، واما أن يجعل موظفيه يعدونها ليوقع عليها . ولكنه من ناحية أخرى اذا تعلم أن يفوض فقد يميز بين اتصالات الخط والمشورة ويسمح بتعليمات موظفى المشورة بأن تنساب بحرية مادامت لاتتدخل فى سلطة موظفى الخط فى المكاتب الميدانية . وأخيرا فانه قد يعين مديرا لعمليات الميدان ، اما فى مكتبه واما كرئيس لقسم مستقل ويطلب أن تصدر جميع التعليمات عن طريقه ، وهذه ثلاثة أنواع رئيسية من تنظيم اشراف المكتب الرئيسى على الميدان ، ولكن يوجد بينها تباين كبير .

وليس هناك نظام واحد أفضل يطبق على جميع أنواع البرامج ، فى حين يوجد فى المعتاد نظام أفضل بالنسبة لكل برنامج ولو أن اكتشاف ماهيته قد يكون أمرا محيرا للغاية . ويقرر « دونالد ستون » كقضية نظرية أنه « يجب أن يتحمل المسئولية عن برنامج الميدان جميعه بعض الموظفين

---

(١٧) كتاب ادارة أعمال الاغاثة الفيدرالية تأليف آرثر ماكماهون ، جـــون ميليت ، جلاديس أوجدن (شيكاغو ١٩٤١) . ص ٢٦٥ — ٢٦٨ .

التنفيذيين فى خط السلطة »(١٨) • وسوف يعترض بعض الاداريين بأن هذه الدرجـــة من المركزية كبيرة جدا ، وأنه ينبغى أن يكون التركيز على التعليمات التحكمية من ناحية والنصيحة الوظيفية من ناحية أخرى كما هى الحال فى مصلحة الغابات • وربما يكون ماقصد اليه « ستون » هو أنه عندما يجابه ادارى فى المركز الرئيسى بصعوبة التنسيق بين الأجزاء العديدة فى برنامج متعدد الوظائف بشكل يؤثر فى العمل فى الميدان ، فلابد أن يكون هناك فرد ما فى المركز الرئيسى يتحمل المسئولية عن تنسيق السياسة والتعليمات كما حاول«ستون»نفسه أن يفعل فى الأيام الأولى من عمل«ادارة تقدم الأشغال » ولكن من يكون هذا الشخص ؟ هل يكون الرئيس التنفيذى الأعلى نفسه أو مدير العمليات الميدانية أو لجنة استشارية ؟

وتعتبر ادارة الضمان الاجتماعى فى وزارة الصحة والتعليم والرفاهية توضيحا هاما عن حالة هيئة أصرت منذ البداية على درجة كبيرة من المركزية واستفادت بنجاح من قسم للعمليات الميدانية(١٩) • وكان لهـــذا القسم اشراف على عمليات الامدادات والميزانية والسفر والمكان والاتصالات وكل نواحى ادارة الأفراد فى اثنى عشر مكتب منطقة ، ومكتبين اقليميين • ويختص بكل الاتصالات الصادرة من أى وحدة فى واشنطون الى اقليمين أو أكثر • وقد روجعت كل مناشط ادارة الأعمال هذه للتأكد من مطابقتها للسياسة والمعايير الادارية ولضمان التنسيق •

وبصفة عامة لم ينظر الى هذا النوع من التنظيم للاشراف على الأعمـال الميدانية نظرة رضا من الهيئات الأخرى التى جربته ، اذ من الواضح أن الجمع بين وظائف مراجعة السياسة مع التركيز على وظائف الادارة الداخلية يوجد تجمعا هائلا للقوة فى مكان واحد • فيتبرم الموظفون المتخصصون بالقيود التى لامبرر لها على سلطاتهم • ويبدأ الحسد والاخفاق ويحـــدث التأخير ، ويشكو موظفو الميدان من عنق الزجاجة • وهناك من ناحية أخرى مزايا معينة فى وجود قسم لعمليات الميدان فى أنه يوجد السلطة فى مكان واحد ويهيىء الفرصة لمراجعة السياسة مراجعة شاملة للتأكد من الاتساق ويعمل بصدق فى خدمة من هيئات الميدان والوحدات المتخصصة فى المركز

---

(١٨) علاقات واشنطون بالميدان فى الخدمة الفيدرالية ص ١٧ •

(١٩) يحكى هـذه القصة و • ل ميشيل فى فصـل من كتاب علاقات واشنطون بالميدان فى الخدمة الفيدرالية ص ٣٥ •

الرئيسى على السواء ويساعد عن طريق توحيد السلطة فى المركز الرئيسى على تنسيق سياسة البرامج متعددة الوظائف فى الميدان(٢٠) ٠

وليس هناك توضيح أفضل عن تعقيد مشكلة تنظيم المكتب الرئيسى للاشراف على عمليات الميدان بأسرها مما نجده فى تجربة مجلس الانتاج الحربى خلال الحرب العالمية الثانية الذى حاول أن يجرب كل ماهو معروف لحل هذه المشكلة(٢١) ٠ وباعتبار هذا المجلس هيئة طوارىء فان مديره لم يستنفد وقتا كافيا لدراسة تنظيمه ابتداء ، ولو أنه فعل لأدى هذا الى اقتصاد كبير فى الوقت فى النهاية ، ولكنه بدلا من ذلك وافق على وضع مكاتبه الاقليمية فى كل مناطق الاحتياط الفيديرالية بصرف النظر عن ملاءمة الأمكنة لعمل جهازه ٠ وكانت الطريقة فاشلة منذ البداية ونشأ تنظيم غير واع فى الميدان ٠ ولما لاحظ موظفو مجلس الانتاج الحربى هذه الفوضى أعادوا تقسيم البلاد تحكميا الى ١٢ اقليما مختلفا ، ولكن نشأت مقاومة لهذا التقسيم أيضا واستمرت الشكاوى ضد المغالاة فى المركزية ٠

ثم تلا ذلك أن أنشئت ادارة للعمليات الميدانية فى المكتب الرئيسى ، ولكن ظهر منذ البداية أنها سوف تخلق من المشكلات أكثر مما تحل ٠ ولما ألغيت هذه الادارة وضعت العمليات الميدانية تحت اشراف مساعد للمدير فى مكتب مدير عمليات الصناعة ، ولكن هذه الطريقة لم تكن مناسبة أيضا٠ ثم عين ضباط اتصال ليمثلوا المركز الرئيسى فى المناطق المختلفة كمحاولة لتحسين الحال ولم تكن هذه التجربة أفضل من سابقتها ٠ ويقول أحـــد المعقبين : « ان ملاحظة التكنيك تؤدى بالفرد الى استخلاص أن المكتب الرئيسى الذى نظم على أساس تمثيل المناطق ولم يدعم بالتخصص الوظيفى سوف لا يكون له أثر فى محاولته التنسيق بين العمليات الميدانية فى هيئة ذات وظائف متعددة »(٢٢) ٠ ولما كان مدير مجلس الانتاج الحربى مصمما على التوسع فى اللامركزية فقد أنشأ مجلس عمليات يضم موظفين من المركز الرئيسى والميدان ٠

والدرس الهام الذى يستفاد من هذه الحالة هو الخطر الكامن فى قيام قسم عمليات ميدانية يحاول تركيز السلطة وتحويل الرؤساء المتخصصين

---

(٢٠) راجع أيضا جورج روورليخ « تدعيم التأمين ضد البطالة ومشكلة المركزية » مجلة الادارة العامة العدد الرابع (شتاء ١٩٤٤) ص ٢١ — ٤٢ ٠

(٢١) قدم هـــذه القصة « وليم كارى » تقديما شائقا فى مقال « العلاقات المركزية الميدانيـــة فى مجلس الانتـــاج الحربى » المنشور فى مجلة العلوم الادارية (شتاء ١٩٤٤) ص ٣١ — ٤٢ ٠

(٢٢) المرجع الســابق ص ٤١ ٠

فى المركز الرئيسى الى مرتبة موظفى المشورة • وقد كانت النتيجة فى حالة مجلس الانتاج الحربى هى « تأخير القرارات بدلا من الاسراع بها وادخال درجة من الاختناق يمكن أن تكون قاتلة لبرنامج اللامركزية فيما لو طبقت بدقة » • وأخيرا فقد كان نظام الاشراف المزدوج هو الذى أثبت أكبر درجة من الفاعلية • وكما طبقت الخطة فان التمييز بين المتخصص والعام اتخذ صيغة رسمية فى ضوء الحقيقة من أن تقرير السياسة وتفسيرها قصرا على الأقسام الوظيفية فى واشنطون الذى بلغ عددها أربعين تقريبا • وكان المبدأ المقبول حينئذ أنه « ينبغى أن تحتفظ المكاتب الوظيفية المتخصصة بعلاقات روتينية مع مايقابلها فى المكاتب الميدانية مع الاحتفاظ بالسلطة الادارية والقدرة العامة على التنسيق للمدير الاقليمى(٢٣) • وهذه هى القاعدة التى تسير عليها أغلب مؤسسات الأعمال الكبيرة ، وربما كانت أقرب قاعـــدة مرشدة يمكن التوصل اليها •

فلسفة فى اللامركزية :

بالرغم من علامات النجاح المشجعة فى نظرية وتطبيقات علاقات المركز الرئيسى بالميدان فلابد أن نسلم بأن مشاكل كثيرة مازالت قائمة دون حل فى الحكومة وفى مؤسسات الأعمال الكبرى على السواء • وكثيرا ماتوجد فجوة بين موظفى الميدان والمركز الرئيسى ، مع افتقاد التفاهم ووقوع النفور بين كل من الجانبين • وليس هناك من ينكر وجود مخزون كبير من الطاقة والابتكار فى الميدان يمكن أن ينطلق اذا لم تكن الرقابة المركزية مرهقـــة وجامدة الى درجة كبيرة • وأخيرا فانه يبدو أن الصعوبات أكثر ما تنشأ من الاتجاهات الأساسية عنها من الجهل بالمبادىء الأساسية التى تطبق •

فما هو اذن التغير الذى ينبغى أن يشجع فى الفلسفة والنظرة ؟ أهم هذه الأمور هو زيادة التواضع بين أفراد الطبقة العليا من موظفى واشنطون والاعتراف بأنه يوجد فى المراكز الميدانية الكثيرون من أصـــحاب العقول والمقدرة يستطيعون النهوض بأعمال ممتازة • ويقول ستون : « ان العمل الحقيقى لموظفى واشنطون هو مساعدة موظفى الميدان فى النهوض بهـــذه الأعمال وهذا يعنى الغاء الاتجاه التوجيهى وميزانيات البنود ومراجعـــة العمليات والمراجعة المسبقة للحالات وكتابة خطابات ضخمة ومذكرات طويلة قبل تنفيذ عمـل له صفة الاستعجال فذلك أسوأ مافى هذه المضـــايقات جميعا • وكل هذه المسائل تقتل المبادأة والابتكار وتخنق الادارة ، وتعطى

(٢٣) المرجع السابق ص ٣٧ — ٣٨ •

صورة قاتمة للحكومة ؛ فتفويض السلطة يجب أن يكون تفويضا حقيقيـا ولايقتصر على أن يكون تفويضا على الورق • بل يجب أن يسير وفوق الروح التى سار عليها أحد كبار الموظفين فى احدى الهيئات الفيدرالية ؛ فقد حث أخيرا مديرى الأعمال التابعين له فى الميدان بأن يسيروا فى العمل ويتصرفوا عندما يتطلب الأمر ذلك حتى ولو بمخالفة التعليمات اذا اقتضت الضرورة ثم يحيطون الادارة بذلك بعد حدوثه • ولايمكن الا عن طريق هذا النسق من الادارة أن نتوقع اجتذاب الموظفين الأكفاء ذوى الأفق الواســـع الذين يتحملون المسئولية الى الخدمة الميدانية »(٢٤) •

انها مسألة حسابية بسيطة ؛ فاذا كنت من المرموقين فى واشنطون وحاولت أن تنهض بكل شىء فى الميدان بنفسك فلا تستطيع بالجهد أن تقوم به • ولكن اذا وثقت بمنفذى الميدان التابعين لك وتغاضيت عن وقوعهم فى الخطأ مرة كل حين فقد تدهشك مقدرتهم على الأداء •

وهناك فلسفة جديدة آخذة فى الظهور فى ادارة المنشآت الكبرى ، وهى تستنبىء الخير للمستقبل • انها ما يمكن أن يطلق عليه الاتجاه من أسفل الى أعلى فى مقابل الاتجاه من أعلى الى أسفل الذى ساد لزمن طويل • وقد تأيد هذا الاتجاه فى دراسة شاملة عن الممارسة فى المؤسسات حيث وجد مثلا أنه فى كثير من الشركات يستطيع المنفذون أن يضعوا قدرا أكبر من الثقة فى مقدرة المرءوسين على تحمل مسئولية أكبر • والمنفذون الذين منحوا مرءوسيهم قدرا من المسئولية يتناسب مع قدراتهم واهتمامهم ويتلاءم لذلك مع حاجات التنظيم قد زادوا من فاعلية أنفسهم بهذه العملية لدرجة تكاد تبدو مثيرة فى بعض الأحيان(٢٥) •

ومع ذلك فقد وجد أن مشكلات العمل مع عدد ضخم من الأفراد فى المنظمات المعقدة تحتاج الى مزيد من الدراسة • فلابد أن توجد طرق أكثر فاعلية فى عمـــل الفريق فى المستوى التنفيذى الأعلى وطرق أكثر فاعلية لتحقيق مشاركة المرءوسين • ومن الواضح أن « تحقيق هذه الحاجة لايقتصر على توافر مهارات اجتماعية معينة فى المنفذ ، ولكنه يتطلب فيه أيضا اتجاهات أساسية محددة نحو الأفراد المحيطين به » (٢٦) •

وأغلب عمل المنظمات الكبيرة يؤدى فى الميدان • وقد سمعنا الكثير فى السنوات الأخيرة عن نمو الرسمية فى واشنطون ، ولكن ــ كما لاحظنا من

(٢٤) العلاقة بين واشنطون والميدان فى الخدمة الفيدرالية ص ١٨ •

(٢٥) ليرنت ، أولرخ ، بوز العمل التنفيذى (بوسطون ١٩٥١) ص ٢١٠ •

(٢٦) المرجع السابق ص ٦٣ •

قبل - لايوجد فى واشنطون من موظفى الحكومة الفيدرالية الا مايقدر بنحو عشر مايوجد فى بقية أنحاء البلاد والخارج • وقد ظلت هذه النسبة ثابتة على مدى سنوات فيما عدا زيادات حديثة فى عدد الموظفين فيما وراء البحار• والحق أن نسبة عدد الموظفين الفيديراليين فى واشنطون قد تزايدت فى بعض الأمثلة البارزة كما أشارت الى ذلك لجنة « بايرد » التابعة للكونجرس وغيرها ، وهذا اتجاه ينبغى أن يقاوم • ورغم ذلك تبقى الحقيقة ماثلة فى أن معظم عمل الحكومة الفيديرالية يؤدى فى مراكز اقليمية كبيرة مثـــل بوسطون ونيويورك واتلانتا ونيوأورليانز وشيكاغو ودنفر وسان فرنسسكو . وعلى ذلك فان ما هو مطلوب الآن هو اتجاه عقلى مصمم على تشجيع اللامركزية ليس فى الموظفين فحسب ، ولكن فى نقل السلطة والمسئولية الى هؤلاء الموظفين •

ودون أن توجد الرغبة فى التحول الى اللامركزية فان الوسائل الفنية التى تعمل لذلك تكون بطيئة فى تطورها ، ولكن حيث توجد الرغبة يمكن أن تنجز أشياء كثيرة • كأن يتاح لموظفى الميدان أن يمارسوا تأثيرا أكبر فى السياسة الشاملة • وأن تحدد الأهداف بصورة أكثر وضوحا • ويمكن كذلك أن يحاط موظفو الميدان بالأهداف ويترك الباقى لعبقريتهم . وأن تختصر تعليمات المكتب المركزى فى عددها وفى تفصيلاتها • كما يمكن أن تنشأ مراكز اقليمية للتنسيق للاقلال من عبء الاشراف على المكتب المركزى ويختار الموظفون الأقوياء الذين يتوافر لهم من الثقة بأنفســـهم مايجعلهم يتوسعون فى التفويض ليشغلوا وظائف المركز الرئيسى • ويستطيع المكتب الأهلى أن يركز على السياسة القومية ومساعدة الميدان • ويركز الميدان على القرارات المحلية ويبرع فى معالجة المواقف المحلية •

مراجع مختـــارة

Anderson, William, *Federalism and Intergovernmental Relations* (Chicago, 1956).

—, *The Nation and the States, Rivals or Partners?* (Minneapolis, 1955).

—, *The Units of Government in the United States* (Chicago, 1945).

Carey, William D., "Central-Field Relationships in the War Production Board," *Public Administration Review*, Vol. IV (Winter, 1944).

Davis, Keith, "What You Should Know about Administrative Communication," Business Information Bulletin No. 20 (Bureau

of Business Research, School of Business, Indiana University, pamphlet, Bloomington, Ind., March, 1954).

Dimock, Marshall E., The Executive in Action(New Yo k, 1945), Chap.4.

—, *Free Enterprise and the Administrative State* (University, Ala., 1951); Chapter 3 deals with the economic aspects of centralization and attempted solutions.

Dobbs, J.M., "Interagency Communication at the Regional Level," *Public Administration Review*, Vol. IV (Winter, 1944).

Fesler, James W., *Area and Administration* (University, Ala., 1949). The most comprehensive treatment of the supject.

—, "Criteria for Administrative Regions," *Social Forces* ,Vol. XXII (October, 1943).

—, "Executive Management and the Federal Field Service," in President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937).

—, "Federal Administrative Regions," *American Political Science Review*, Vol. XXX (April, 1936).

—, "Field Organization," in Frizt Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration* (New York, 1946), Chap. 12.

Goodrich, G.M., "Integration vs. Decentralization in the Federal Field Service," *Public Administration Review*, Vol. IX (Autumn, 1949).

Gore, William J., "Administrative Decision-Making in Federal Field Offices," *Public Administration Review*, Vol. XVI (Autumn, 1956).

Graduate School, United States Department of Agriculture, *Washington-Field Relationships in the Federal Service* (Washington, D.C., 1942). Papers are by Donald C. Stone, Earl W. Loveridge and Peter Keplinger, W.L. Mitchell, and James W. Fesler; a practical and constructive discussion.

Latham, Earl "Executive Management and the Federal Field Service" *Public Administration Review*, Vol. V (Winter, 1945).

—, *The Federal Field Service* (Chicago, 1947).

Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1949). Part II, Chapter 12 discusses giantism in both business and government,

Macmahon, Arthur W., "Function and Area in the Administration

of International Affairs," in a symposium, *New Horizons in Public Administration* (University, Ala., 1945).

—, John D. Millett, and Gladys Ogden, *The Administration of Federal Work Relief* (Chicago, 1941).

Millett, John D., "Field Organization and Staff Supervision," in *New Horizons in Public Administration.*

National Resources Committee, *Regional Factors in National Planning and Development* (Washington, D.C., 1935).

Office of Administration, Federal Security Agency, "Methods and Approaches for Improving Field Coordination within the Federal Security Agency" (multilithed, Washington, D.C., May 20, 1947).

Redford, Emmette S., *Field Administration of Wartime Rationing* (Washington D.C., 1947).

Rohrlich, G.F., "Consolidation of Unemployment Insurance and the Problem of Centralization," *Public Administration Review,* Vol. IV (Winter, 1944).

Shaw, Carrol K., *Field Organization and Administration of the War Production Board and Predecessor Agencies* (Washington, D.C., 1947).

Simon, H.A., D.W. Smithburg, and V.A. Thomson, *Public Administration* (New York, 1950), Chaps. 12-14.

Truman, David B., *Administrative Decentralization* (Chicgo, 1940).

٢٤
ديناميكية الإشراف

يهتم الرئيس التنفيذى اهتماما كبيرا بانجاز العمل ، ولكنه سرعان مايدرك أنه لايستطيع بنفسه القيام الا بقسط ضئيل منه • ولابد ان تتوافر له مساعدة الموظفين ، وأن تنشأ كذلك علاقات توافقيه بين الرياسة ومكاتب الميدان • كما لابد له من توفير الاشراف على العمل الذى يؤدى فى كل مستوى من مستويات التنسيق فى التشكيل المتدرج الذى ينفذ برنامج العمل • وبهذا المعنى فان الاشراف هو امتداد لوظيفة القيادة حين تطبق على توجيه العمل فى كل المستويات ، وهو احاطة الأفراد بالعمل المطلوب ومساعدتهم على القيام به ، كما أن الاشراف هو احدى الوسائل الرئيسية لاجراء التنسيق وتدريب الموظفين والارتفاع بالروح المعنوية ومستوى الأداء • وأخيرا فان الاشراف يضع أساسا للرقابة على النتائج . والواقع أن الاشراف يقترب من وظيفة الرقابة الادارية حتى انه يحدث الخلط بين الوظيفتين أحيانا • ولهذه الأسباب جميعا يشغل الاشراف داخل المنشأة المركز الرئيسى فى الادارة التنفيذية وفى تحويل السياسات والخطط العامة الى خطط عمل ، ومن ثم الى وحدات من الانتاج •

ويعتبر الاشراف عملا سياسيا بالمعنى الادارى لهذا المصطلح ، لأن الأفراد الذين يمارسون السلطة والتأثير (وهذه الفئة تشمل المشرفين) لابد أن يفهموا الكثير عن أهداف البرنامج حتى يكونوا قادرين على نقل الاتجاهات المطلوبة الى مرءوسيهم . كما يجب أن يتفهموا الكثير عن الدوافع حتى يستطيعوا استغلال أحسن مجهودات الأفراد الذين يشرفون على عملهم . ويجب كذلك أن يكونوا على درجة من الدبلوماسية بحيث يحققون التفاهم مع الأفراد والهيئات الذين يحتاجون الى تعاونهم فى تحقيق النتائج . والاشراف باعتبار أنه ينبع من العلاقات الانسانية له نفس الدرجة من الحركية .

الاشراف والمشرفون :

عندما يسأل فرد فى منظمة ما عن عمل الآخرين فذلك يتضمن الاشراف• والاشراف يتناول بالطبع جميع المستويات من الرئيس التنفيذى الأعلى

متدرجا الى كل مكتب ميدانى يستخدم أكثر من فرد واحد • وبعض المشرفين من المديرين المتفرغين ، والبعض الآخر يجمع مع الاشراف وظيفة انتاجية ينهض بها بنفسه .

ومن المعتاد أن نتحدث عن ثلاثة مستويات من الاشراف وهى : الادارة العليا ، والادارة الوسطى ، ومستوى الاشراف الأول • ويبدو الموقف فى الحكومة أشبه بما يلى :

١ ـ الادارة العليا :

وفقا لمستويات الادارة •

المستوى الفيدرالى ـ رئيس الجمهورية .

مستوى الولاية ـ الحاكم (المحافظ) •

مستوى المقاطعة ـ أعضاء المجلس أو مدير المقاطعة •

مستوى البلدية ـ العمدة ، أعضاء المجلس ، مدير المدينة وفقا لنوع الجهاز .

وفقا لنوع الادارة •

وزارة ـ وزير (فى المستوى الفيدرالى) أو رئيس •

لجنة ـ رئيس وأعضاء اللجنة •

مؤسسة ـ مجلس مديرين ومدير عام •

ادارة أو هيئة ـ مدير أو رئيس •

٢ ـ الادارة الوسطى :

فى كل المستويات وفى كل أنواع الأجهزة ـ رؤساء الأقسام والادارات•

٣ ـ الاشراف على التنفيذ :

فى كل المستويات وكل أنواع الأجهزة ـ رؤساء الأقلام والوحدات •

وتشمل الادارة العليا فى الحكومة من يطلق عليهم الموظفون السياسيون الذين هم من الموظفين المنتخبين أو الذين يعينهم الرئيس التنفيذى الأعلى فى المراتب العليا من الوزارات النظامية أو الهيئات ، وتشمل الادارة الوسطى رؤساء الادارات والأقسام الذين يتكون منهم نوع من الوصل بين كبار موظفى السياسة والمستويات الأدنى ، وأخيرا يعمل مشرفو التنفيذ فى المستوى الذى يعمل فيه أغلب العاملين • ويقدر أن نحو ٨٥ فى المائة من مجموع العاملين فى الحكومة الاتحادية يرأسهم مباشرة مشرفو الوحدات الأساسية .

ويتكرر هذا النمط الثلاثى بصورة مصغرة فى الوحدات المرءوسة لأى برنامج كبير · مثال ذلك أنه فى المستوى الاقليمى لجهاز فيديرالى يمثل المدير الاقليمى الادارة العليا ، ويمثل مديرو الأقسام الوظيفية (المالية وشئون الأفراد والتخطيط وأمثالها) الادارة المتوسطة ، وهكذا فى تسلسل تنازلى الى المكاتب المحلية حتى تصل الى نقطة يصبح فيها المكتب المحلى صغيرا جدا الى درجة لا تسمح بوجود أكثر من مستوى واحد للادارة ·

ويتحمل المشرفون جميعا مهما يكن مكانهم فى التسلســـل الوظيفى مسئوليات مشتركة معينة ، فهم يخططون العمل فى نطاق واجباتهم ويصدرون الأوامر عن الطريقة التى ينبغى أن يؤدى بها ، ويلاحظون مرءوسيهم ليتأكدوا من قيامهم بالعمل على وجه مرض وينسقون بين جهودهم ويمارسون الوظائف الرقابية التى تناقش فى الفصل التالى ·

الاشراف فى المستوى الأول :

يتركز الاشراف الادارى على العامل ، وهو يعنى فى أرقى صوره بالدور الرئيسى الذى تحتله القيادة ، وبالتدريب والقدوة والاحترام ، بالاضافة الى ما تلتزم به الادارة من تحقيق استجابة الموظفين بطرق غير الانذار بالفصل التعسفى · ولذلك فان له ـ مع قيام الاشراف فى جميع مستويات التنظيم ـ أهمية خاصة فى المستويات الأدنى التى يشغلها فى الحكومة رؤساء وفى الصناعة رؤساء العمال ·

ويقول ورثلسبرجر ، وديكسون ان الوظيفة الرئيســية للاشراف فى الصناعة هى المحافظة على النظام والرقابة · وتتطلب الرقابة : أولا أن تنتقل الأوامر الى أدنى خلال الاتصال الى المشرفين فى المستويات المتتالية ، وثانيا أن ينقل المشرفون معلومات دقيقة عن النتائج الى أعلى · والوظيفة الثانية هى أصعب العمليتين ، ويرجع ذلك الى أن العمال يتصفون تحت أحسن الظروف بشىء من الجمود عندما يمر عليهم رؤساؤهم لمراجعة النتائج أو لأى هدف آخر · وكذلك الى أن رئيس العمال يمثل فى أعين العمـــال السلطة وصاحب العمل ومجموعة الرياسة فى مقابل العمال أنفسهم الذين يمثلون جماعتهم[1] ·

وترجع الأهمية الرئيسية للمشرف فى المستوى الأول الى أنه يمثل حلقة الاتصال بين السلطة والانجاز بين الادارة من ناحية ، والعمـــال من ناحية

(١) ف رورثلسبرجر ، وليام ديكسون الادارة العامة (كمبردج ماساشوستس ١٩٣٩) ص ٤٥٦ ـ ٤٥٨ ·

أخرى . وأكثر من ذلك فان من المعتاد أن يكون لهذا المشرف صلات بكل من المجموعتين ، وكلتاهما تتسابق على مايحظى به من ولاء وما يملكه من نفوذ. وهذا أحد الأسباب التى أدت الى أمر له بعض الدلالة ، وهو قيـام حملة منظمة منذ سنوات قليلة لتنظيم رؤساء العمال فى نقابات مهنية قومية .

ولابد للادارة العليا من أن تكسب تأييد الادارة الوسطى ومشرفى الخط الأول حتى تكتسب كذلك عن طريقهم تأييد العمال لها . والنواحى النفسية فى هذه المشكلات هامة كما يتضح ذلك من بحوث مدرسة هارفارد لادارة الأعمال ، وهى تتأثر بالفئة والتكتلات الاجتمـاعية . وللاندماج والولاء للجماعة أهمية كبيرة فى هذا الشأن . ومع أنه لم يكتب الشىء الكثير عن العلاقة الاشرافية فى الحكومة الا أن المبادىء الأساسية التى تخضع لهـا هذه الوظيفة فى الصناعة تنطبق لدرجة كبيرة على الادارة العامة كذلك .

وبالنسبة للصناعة فقد ذكر أنه عندما اختبرت اتجاهات وسـلوك العاملين تجاه مختلف مراتب المشرفين واتضح أن أغلب العاملين ينظرون الى رئيس الجماعة على أنه « لايعدو أن يكون واحدا منهم » فهم لايحسون بأن له سلطة ملحوظة عليهم ، أو لايترددون فى مخالفته . « ومع أنهم يعترفون أن لرئيس القسم سلطة أكبر الا أنهم لايطيعونه هو الآخر دائما ، وكثيرا ماكانوا يجادلونه . ولكن اتجاههم نحو مساعد رئيس العمال كان مختلفا تماما ؛ فهم لم يعصوه أو يجادلوا فى أوامره مطلقا . وكان سلوكهم أثناء وجوده فى الحجرة أشد تقييدا منه أثناء وجود أى من رؤساء الأقسام ، اذ مازالت خشيتهم من رئيس العمال أكبر . ولم يقتصر الأمر على أن ينشطوا فى طاعته ، بل انهم يحجمون أيضـا عن أن يفعلوا فى حضرته أى شىء لا يتفق تماما مع القواعد المقررة » (٢) .

وبعبارة أخرى فانه كلما كان مكان المشرف أعلى فى المستوى الوظيفى حظى باحترام أكبر وزادت خشية العمـال منه وتقييده لحريتهم . وعلى العكس كلما اقترب المشرف من العمال قلت خشيتهم منه ، وزاد تعاملهم معه على أنه واحد من جماعتهم . ويتمتع المشرفون فى المستويات العليا بمزايا المركز الرسمى ، ولكنهم يعانون من العجز الناتج عن البعد الاجتماعى ، فى حين يحرم المشرفون فى المستويات الأدنى من الوقار الذى يرتبط بالمركز الرسمى ، ولكنهم يتمتعون بمزايا الاندماج الاجتماعى. وهذان متغيران هامان لابد للادارة أن تأخذهما فى الاعتبار فى العمل الاشرافى جميعه .

(٢) المرجع السابق .

وحتى تقترب الادارة من العاملين فلابد للمشرفين فى مستوى رؤساء العمـــال أن يعاونوا فى التغلب على الصعوبات الفطرية الناشئة عن البعد المكانى ، وكما يتضح هذا فى الفقرة التالية :

« لاتتاح لرئيس العمال الا فرصة ضئيلة لتفهم مكانته من العمال ٠ فقد حدث تغيير مفاجىء فى سلوك العمال عندما دخل رئيس العمـــال الغرفة وتصرفوا كما يفترض ان يفعلوا فى حضوره واتخذ رئيس المجموعة ورئيس القسم جانب العمال ولم يجرؤ أيهما على أن يعطى رئيس العمـــال تقريرا موضوعيا عن الوقائع ٠ ومن المشكوك فيه أن يستطيعا ذلك فهذا يرتبط الى درجة كبيرة بآمالهم ومخاوفهم وأدى ذلك الى العبث بسجلات الأداء فى القسم وظل رئيس العمال جاهلا بكثير مما يجرى ٠ وحدث ما يشوب العلاقة بين المرءوس والمشرف مما عاق حرية انتقال الحقائق الى أعلى وهى لا غنى للرقابة المستنيرة عنها »[٣] ٠

وتدرك وزارة القوات الجوية هذه الصعوبة وتلاحظ أنها ناشئة عن «نوع التنظيم العائلى الأوتوقراطى حيث مثلت الخبرات المتراكمة والمهارات وتحكم الجيل السابق سلطة ملزمة » ٠ وطوال الوقت الذى ساد فيه هذا النمط من التنظيم اقتصر الاتصال من مستوى العمال الى أعلى على مطاوعة السلطة . وتكاد تكون المشكلة الأساسية فى الاشراف هى سد الثغرة التى أوجدتها السلطة والبعد الاجتماعى وفتح مسالك الاتصال الحر الذى تتيحه حالة الاسترخاء ٠ وفى تعبير القوات الجوية « أن المجال مفتوح على مصراعيه لتطبيق المجهود الادارى الخلاق »[٤] ٠

والأخذ فى معالجة هذه المشكلة بمدخل العلاقات الانسانية يساعد كثيرا على حلها ٠ وتقول القوات الجوية ان المطلب الأساسى هو أن يتفهم المشرفون الأفراد الذين يشرفون عليهم ويهتمون بهم : « فالأفراد بطبيعتهم يحسون بسعادة أكبر ويعملون على نحو أفضل اذا وجد عندهم احساس بأن رئيسهم مهتم بشئونهم ويبذل جهده فى رعاية مصالحهم » ٠ ولكن انشاء علاقات انسانية ممتازة والمحافظة عليها يعنى أيضا أنه ينبغى على المشرف أن يعرف نفسه كما يعرفه مرءوسوه ؛ فهو لايسمح مثلا بأن يؤثر نزاعه الشخصى ومشكلاته ومزاجه فى علاقاته بمن يعملون معه ، ويجب أن يعرفهم حتى يستطيع أن

(٣) المرجع السابق ص ٤٥٨ ٠

(٤) وزارة القوات الجوية « عملية الادارة » (دليل القوات الجوية ٢٥ ــ ١ واشنطون ١٩٥٤) ص ٦٧ ــ ٦٨ ٠

يطوعهم له بمهارة . كما أنه لا يجوز له أن يسرف فى مديحهم كثيرا ؛ « اذ ينتظر الأفراد بعد الاستواء والاتزان فى معاملة رؤسائهم لهم »(٥) ٠

ومشكلة أخرى تحرف الاتصالات من أدنى الى أعلى هى ما يكون قد سبق حدوثه من التحريف من أعلى الى أسفل ؛ اذ تحاول الادارة العليا أن توجه وتنسق وتراقب العمليات فى برنامج ما وفق سياسة محددة ولكن يحدث فى عملية الارشاد ترشيح للتعليمات ، وهى تنقل الى أدنى خلال المدرج التنظيمى خلال ما يقوم به عدد من الأفراد لهم تجارب وعادات واتجاهات مختلفة من التفسير والتوضيح ٠ وعلى ذلك تستبدل مجموعة من التفسيرات بالصورة الأصلية الى حد أن تصبح التفسيرات نفسها هى المعول عليها فى المستويات الأدنى ٠ ويتباين العمل فى المستوى الأدنى بمقدار انحراف التفسير عما قصدت اليه الخطة الأصلية ، وكذلك الحال فى الاتصالات العائدة الى أعلى والتى تتعوض بدورها لنفس عملية التفسير التى حدثت لها فى طريقها الى أدنى ٠ وعندما تتنبه الادارة للنتائج التى لم تكن منتظرة تصدر تعليمات اضافية تتعرض للتفسيرات التى تعرضت لها سابقاتها ٠ وفى تعليق للقوات الجوية تقول : « انه مما يدعو للدهشة أن تكون حقيقة الأداء الفعلى فى كثير من المشروعات التى ذكر أنها ناجحة تتسم بكل سمات الصورة المحرفة »(٦) ٠ ويندر أن يكون التحريف مقصودا فى التفسير بل الأغلب أنه غير مدرك ، ولكن هذا لايغير من النتيجة ٠ وهنا أيضا كما تقول كلمات القوات الجوية تبدو الحاجة الى « تطبيق المجهود الادارى الخلاق » ٠ ولما كان المثلون فى هذا الفصل هم المشرفين فان مثل هذا الجهد من ناحيتهم قد يكون احدى الطرق لحل هذه الصعوبة ٠

دور الادارة الوسطى :

وقد وصفت السيدة مارى كوشينج نيلز مجال الادارة الوسطى أحسن وصف فى كتاب لها بهذا الاسم ٠ وقد احتلت هذه السيدة مكانا مرموقا فى حركة الادارة العلمية فترة طويلة وكانت رئيسة سابقة لفرع واشنطون لجمعية تقدم الادارة وكتابها الذى صاغ لأول مرة وأذاع لفظ الادارة الوسطى جدير بالقراءة المتعمقة نظرا لما يفيده منه من نظرة علمية متعمقة كل من قد يكون فى يوم ما مديرا فى الادارة الوسطى(٧) ٠

(٥) المرجع السابق ص ٧٥ ٠
(٦) المرجع السابق ص ٦٧ ٠
(٧) مارى كوشينج نيلز — الادارة الوسطى (طبعة منقحة — نيويورك ١٩٤٩) ٠

وللسيدة نيلز « آراء سديدة كثيرة منها هذه النقط التى تبرزها بذاتها وتركز عليها وهى : أن التنسيق مشكلة كبرى فى الادارة وتســـير قوى التنسيق الى أعلى والى أسفل وجانبيا فى التنظيم • ولما كان المديرون من الادارة الوسطى يمثلون المركز فى هذه الشبكة فان لهم أهمية رئيسية فى عملية التنسيق كما أن خطوط الاتصال تتقابل عند مديرى الادارة الوسطى لأنهم هم الذين يتقلون الأوامر والقرارات والتوجيه من القمة الى أدنى ، وكذلك ينقلون المشكلات والصعوبات والاقتراحات من المستويات الأولى الى القمة • ويشارك المديرون من الادارة الوسطى فى حمل أعباء رؤسائهم باعداد السياسات والاستراتيجية الكبرى ؛ ولكنهم قريبون أيضا بدرجة كافية من مشرفى الخط الأول بحيث يعرفون مشكلاتهم ووجهات نظرهم.فالادارة العليا تبعد كثيرا عن معظم العاملين بحيث لا تستطيع أن تمارس كثيرا من التأثير المباشر فيهم ، وعلى ذلك فالادارة الوسطى تحتل أهم المراكز الاستراتيجية فى أى تنظيم(٨) •

وتبين السيدة نيلز فى وصفها لعلاقات الادارة الوسطى مع المســتوى الاشرافى الأول أن المدير فى الادارة الوسطى يعتبر قائدا ورئيسا بالنسبة للمشرفين المرءوسين له وهو الرابطة بين الادارة العليا وبينهم وبهذه الصفة « فانه مسئول عن نقل التفسير الدقيق للسياسة اليهم وعن أن يبث فيهم العزيمة والاخلاص فى التنفيذ » • وفى هذه النقطة من العملية الاشرافية يمكن أن نصل الى أفضل حل لمشكلة تفسير وتوضيح الارشاد الذى لاحظته القوات الجوية • ولكن الخطوة الأولى هى أن يدرك المديرون من الادارة الوسطى أهمية المشكلة والغالب أنهم لايدركون ذلك حاليا •

وتستمر السيدة « نيلز » فى القول بأنه بالاضافة الى ما يقوم به المديرون فى الادارة الوسطى بربط الادارة العليا بالعمال فانه يتحدث باسم مرءوسيه « فى رفع التوصيات والبيانات والحاجات والرغبات الى أعلى • وهو أحـد المراكز التى تلتقى فيها العقول التى تعمل على تكوين جماعة عمل سعيدة » وبالاضافة الى ذلك « فانه كما يفعل كبار الموظفين من رؤية وسماع وتحليل المشكلات خارج نطاق الادارة الداخلية فان صغار الاداريين يرون ويسمعون وبصفة أساسية يعالجون المشاكل الحيوية للعمليات الداخلية»(٩) وبذلك فان الادارة الوسطى بصفتها الاشرافية والتنسيقية هى المحرك الدافع للادارة التنفيذية •

---

(٨) المرجع السابق فصل ٩ ص ٢١٧ — ٢٥١ •

(٩) المرجع السابق ص ٢١٧ — ٢٥١ •

الاشراف من أعلى :

يغلب أن يكون اهتمام الاشراف من أعلى ـ كما لوحظ فى فصل سابق ـ بمسالة توفير القيادة ورسم السياسة وعمل الخطط ووضع صورة التنظيم أكثر منه بعملية الاشراف على أعمـــال الآخرين . وكلما ارتفع الانسان فى التدرج الوظيفى تعامل مع الأفكار والأوراق أكثر مما يتعامل مع الأفراد ·

ويتضح دور الادارة العليا فى عملية ادارة ائتمان المزرعة ، وهى احدى الهيئات المتميزة فى الحكومة الاتحادية · وكما ذكر فى شرح سابق فانهـا من نوع الشركة القابضة أنشئت فى سنة ١٩٣٣ من ادماج هيئات مستقلة سابقة بلغت فى منتصف الأربعينيات أكثر من خمسين وحدة · ومع ذلك مازال أعضاء هـــذه الهيئة يحتفظون بأسمائهم وبشخصيتهم القانونية وتمويلهم الذاتى وحريتهم فى التخطيط والتنظيم والاشراف على عملياتهم · فعلى أى أساس اذن تقسم المسئولية بين ادارة ائتمان المزرعة فى واشنطون والوحدات المندمجة فيها ؟

ذكر « هربرت ايمرخ » بعد أن خدم فترة كرئيس تنفيذ لهيئة ائتمان المزرعة أن رئيس الهيئة ويدعى المحافظ لم يقتصر على التحكم فى الموظفين الاشرافيين فى المركز الرئيسى ، ولكنه نجح أيضا فى النفاذ الى الاختصاص الكبير للمجالس السابقة للوحدات والاشراف على العمليات وسياسة الوحدات الميدانية فى الاقراض · ومع ذلك فان أهم وظائفه ليست ادارية أو حتى تحديد السياسة بالمعنى العادى غير الشخصى ، بل انها توفير القيادة وتحديد التوجيه وتهيئة التنظيم جميعه ليكون متحكما فيه · ويستمر ايمرخ فى القول بان « شاغل مثل هذه الوظيفة يجب أن يتكهن بالمسائل التى تتطلب اهتمامه من وقت لآخر وأى ناحية من التنظيم تتطلب منه ومن موظفيه كل الاهتمام والنشاط والطاقة فى أى وقت محدد »(١٠) ·

ونجد توضيحا آخر فى الطريقة التى يطبق بها الاشراف عمليا فى مجال ادارة المكتبات · فقد اكتسب رئيس أحد المكتبات الكبيرة فى متشجان شهرة على مدى سنوات فى امتيازه فى ادارة المكتبات واستخلص الذين درســوا طرقه أن سبب نجاحه هو الفلسفة التى انتهجها واستندت الى هذه القواعد: اختر أفرادا صالحين ، أحطهم علما بالسياسات وما ينتظر منهم أن ينهضوا به . اترك لهم الحرية ولا تتدخل فى عملهم أو تحاول أن تدير العمل بدلا منهم ، لأنهم ان كانوا خبراء كل منهم فى مجال عمـــله فانهم يعرفون عن

(١٠) هربرت ايمرخ « تميز النواحى الادارية فى ادارة ائتمان المزرعة » مجلة العلوم السياسية الامريكية » العدد ٣٠ (ديسمبر ١٩٣٦) ص ١١١٨ ·

عملهم أكثر من أى فرد آخر • تصرف برفق فى عمليـــات الاشراف وركز الاهتمام على التنسيق وعمل الفريق •

ومع ذلك فقد كانت هناك مشكلة ــ وهى مشكلة تكاد تكون شائعة ــ حيرت أمين المكتبة هذا • فرغم أنه قرر كنظرية منطقيـــة أن رئيس المكتبة « يستطيع أن يستخدم رؤساء أقسام من درجة عالية اذا قصر علاقاته بهم على التنسيق ولم يحاول كثيرا أن يقوم بالاشراف عليهم »(١١) فقد اتضح أنه فى التخصص الذى اشتهر فيه وهو الفهرسة اتجه الى التدخل ، وبناء على ذلك استشاره رئيس قسم الفهرسة أكثر من رؤساء الاقسام الآخرين• وهذا اتجاه انسانى بالطبع ، ولكنه اتجاه يجب أن يقاومه الرئيس رعاية لصالح القسم وللتطور الشخصى لرئيسه •

فاذا فشل الرئيس فى هذه السياسة ، فمن المحتمل أن يصبح القسم الذى يهتم بتخصصه من أضعف أقسام التنظيم لأن رئيس القسم اما أن يكون رجلا ضعيفا ابتداء واما أنه سوف يفقد صفة المبادأة بسبب ما يلقاه من « رعاية مستمرة » وسوف يحاول الرئيس التنفيذى الأعلى أن يقوم بكميات متزايدة من العمل بنفسه ، ويتجاوز لذلك نطاق اشرافه ، وينفق وقتا طويلا جدا فى عمل أحد الأقسام بحيث لا يتبقى له الا فضلة قليلة من وقته لبقية العمل (وللجزء الأهم فيه) الذى هو اختصاص التنسيق • وعندما يتدخل رئيس تنفيذى أعلى فى الادارة الداخلية للأقسام فانه يتعرض للمخاطرة فى أن يغوص الى غير قرار فان انفاق ساعة كل يوم لا تتيح له أن يعرف عن التفاصيل قدر ما يعرفه مرءوسوه ، ولكنه سوف يكون ميالا لترجيح رأيه على آرائهم فى أمور لا تتوافر له بها الا معرفة جزئية ويستمر أمين المكتبة فى القول : ان نظريتى الخاصة فى الادارة هى « ان تستخدم أحسن الأشخاص الذين يمكن الحصول عليهم للنهوض بعمل معين ثم تترك لهم الحرية فى أن يحقق أقصى ما يمكن من نجاح بطريقته الخاصة ــ ولكن راقبه عن قرب دون أن تتجاوز هذا حتى تكون على ثقة من أن الأمور لا تتعثر • ولا تتدخل الا فى أمور رسم السياسة »(١٢) • وعندما يصبح هذا الاجراء مستحيلا فهناك خطأ بلاشك فاما أن يكون الادارى غير مؤهل للقيام بعمله ، واما أنه يحتاج الى تدريب أوسع •

الطرق الفنية للاشراف ــ وجهة النظر :

حان الوقت لأن ندقق النظر فى طرق الاشراف الرئيسية ومشكلاته •

---

(١١) آراء شائعة فى ادارة المكتبات تحرير كارلتون ب جوكيل (شيكاغو ١٩٣٩) ص ٩٧ •

(١٢) المرجع المذكور ص ٩٦ ــ ٩٧ •

ويتضمن هذا بحث وجهة النظر وخطط العمـــل والاجراءات والتعليمات المكتوبة واجتماعات الموظفين والمتابعة الادارية • ومما تجدر ملاحظته أنه مع أن هذه الوسائل الفنية للاشراف تعرف منفصلة ، الا أنها مترابطة فى التطبيق لدرجة أنها تشكل نوعا من الشبكة يستخدمها الادارى كأداة متصلة لا يتغير الاهتمام فيها الا بقدر يسير هنا وهناك لتقابل احتياجات مواقف معينة • ومما نجدر ملاحظته أيضا أنه يظهر فى هذه المجموعة من الطرق الفنية أيضا وسائل القيادة التنفيذية فيما يتعلق بتوضيح الأهداف وتحديد السياسة الادارية وتخطيط مستقبل المنشـــأة وبلوغ التكامل والتنسيق عن طريق التعليمات المكتوبة وما يماثلها •

ويواجه المرءوسون فى المعتاد تعليمات المشرف بتساؤل عقلى عن معنى هذه التعليمات بالنسبة لهم ؟ وليس بماذا أستطيع أنا شخصيا أن أستخلص منها ؟ ولكن كيف يؤثر هذا فى عملى ؟ وبعبارة أخرى فان التعليمات التى ينظر اليها المدير على أنها ذات تطبيق شامل تصبح ذات تطبيق فردى فى الوقت الذى تصل فيه الى الموظف الفرد • وعلى ذلك يجب أن يعطى المرءوس فكرة واضحة عن السياسات وتشرح له الطرق الفنية كما يجب على المشرف أن يتفهم سيكولوجية المرءوس ويتعرف قدراته التعليمية • وهذا هو المدخل الانسانى للادارة الذى يهتم بعلاقات المواجهة ويحول السياســـات غير الشخصية الى أهداف انسانية عن طريق تقابل العقول •

ويقول الكسندر ليتون انه لا ينبغى « التحكم فى اعلان السياســات الجديدة وينبغى ثانيا أن تنقل بعناية أية تغيرات مقترحة فى السياسة الى من يهمهم الأمر بحيث تبدو الحكمة فى التغيير واضحة أمامهم»(١٣) • ويؤيد مؤلفو كتاب العمل التنفيذى الحاجة الى مثل هذا المدخل عندما يلاحظون وهم يعلقون على واحدة من أهم الحالات المذكورة فى كتابهم بأنه « كلما أنعمنـا النظر فى أى نشاط زاد ادراكنا بأن الأفراد الذين ينهضون به يرونه فى اطار تجربتهم الماضية وفى اطار احاطتهم واهتمامهم الكبير المباشر بما يجرى حولهم • وحتى تتقبل البيانات والأفكار الجديدة يجب أن تكون فى المعتاد متسقة ومتوائمة مع ما هو معروف ومفهوم من قبل(١٤) •

ويرى الأفراد الذين يحتلون أماكن مختلفة من تنظيم ما نفس المنتج أو الاجراء أو البرنامج بطرق مختلفة • وكل فرد له نواحى اهتمام خاصة هى التى تحدد وجهة نظره • ففى مثال ورد فى كتاب العمل التنفيذى نظر

---

(١٣) الكسندر ليتون ــ حكم الرجال (برنستون • نيوجرسى ١٩٤٦) ص ٢٥٧ •

(١٤) ليرنت ، فولرخ ، بوز «كتاب العمل التنفيذى» (كمبردج ماساشوستس ١٩٥١) ص ٢٨ •

مدير شركة معينة الى منتج جديد بمدلول المكسب وتدعيم المؤسسة ورآه نائب المدير للمبيعات بمدلول ومضة فى عين المشترى الحذر ورآه مراقب الحسابات كأحد المتغيرات فى لعبـــة الأرقام كما رآه نائب المدير للتصنيع باعتبار أنه انتصار توصل اليه بعد فترة من التطوير المتعمق الطويل ورآه وكيل المشتريات على أنه مواد خام محولة ورآه العامل على الآلة باعتبـــاره تفوقا للمهارة الانسانية على المقاومة المادية ورجل الصيانة على أنه قيـاس ميكروسكوبى على تآكل الحوامل · ولأن كل فرد ينظر من خلال مايراه عقله فان عمل المشرف هو أن يتأكد من أنه من خلال عملية التعليم والتنسيق تتحقق نظرة أكمل لنفس الشىء عن طريق جميع مراحل العملية الادارية من الانتاج الى المكاسب ·

ومع ذلك فهناك مطلب أساسى للاشراف الفعال ، وهو أن تفوض السلطة تفويضا مناسبا فى نطاق التشكيل الداخلى العامل . ونلخص القواعد التى نراعى فى هذا على النحو التالى : اختر المشرفين المرءوسين من القادرين على تحمل المسئولية وحدد السلطة التى يسأل عنها كل منهم ، ودرب المرءوسين على تحمل المسئوليات وضع السياسات العامة ، وأنشرها فى جميع أجزاء التنظيم ، جاهد لتحقق أكبر قدر من المعيارية فى كل من الاجراءات الفنية والخدمات الداخلية (١٥) . أوجد طرق مراجعة داخلية تشير الى الخطر آليا واضمن سريان المعلومات الى أعلى والى أسفل وخلال المدرج التنظيمى وقم بالتخطيط الادارى بصورة مستديمة(١٦) ·

تخطيط العمـــل :

الأداة الرئيسية التى ينفذ الاشراف عن طريقها هى خطة عمل تطبيقية وشاملة · ولما كانت الناحية التنفيذية فى وظيفة التخطيط هى الادارة ، فان خطة العمل هى الخطوة الأخيرة فى العملية الشاملة المتسعة التى ناقشناها فى فصل سابق · ويبدأ تخطيط العمل بعد أن تكون الأهداف والسياسات قد حددت والخطط العريضة التى تتضمن العوامل الخارجية قد وضعت · وخطة العمل هى طريق التوجيه والاشراف الادارى · وهى بالطبع أكثر مواءمة لأنماط محددة من البرامج مثل الضمان الاجتماعى عنها من غيرها مثل ادارة الشئون الخارجية ·

وقد اعتبر تخطيط العمل اجراء مقبولا فى منشآت الأعمال الكبيرة منذ أن ظهرت حركة الادارة العملية فى صورتها المســـتقلة حول بداية القرن

(١٥) قد يكون مثل هذا التعميم محل تساؤل .

(١٦) جون فيفنر « كيف تفوض السلطة » الادارة العامة العدد ٣٠ (ديسمبر ١٩٤٢) ص ٣٥١ — ٣٥٣ ·

الحالى(١٧) . ومع أن التطبيق الواعى لهذه الحركة فى الحكومة يعتبر تطورا أحدث الا أنه قد تجمعت من قبل تجربة كافية تثبت ضرورة ومزايا هـــذه الخطوة فى العملية الادارية .

وخطة العمل بوضوح هى تفصيل لما ينتظر أن يقوم به كل موظف خطوة فخطوة(١٨) . وتشبه خطة العمل على هذه الصورة فى يد المشرف اللحن المكتوب الذى يستند اليه رئيس الفرقة الموسيقية فى قيادتها واحـــداث التوافق بين نغمات الأجزاء الموسيقية ؛ وهو ناحية هامة فى الأداء الموسيقى وخطة العمل هى جدول تنفيذى واقعى يتيح ويضمن صدور كل نغم فى اللحن . وتستند الخطة السليمة الى قاعدة عريضة من الحقيقة والتحليل كما تستعرض وتختبر التجربة الماضية والأداء والاتجاهات فى المجالات القريبة وتسترشد بها فى تحديد الأولويات الحالية والعمل والمستقبل . وبعبارة أخرى فان الدقة فى جمع الحقائق وتحليلها ووضع صورة دقيقة للسير فى التنفيذ تحل محل نزوات الخيال والحدس عند المنفذين التى لا تؤدى الا الى اشارة مبهمة عن العمل المطلوب أداؤه .

وتشبه خطة العمل على نحو ما الناحية الرقابية للميزانية ولكنها أكثر منها شمولا وحركية . فما هى العوامل الأساسية فى تطويرها ؟ العـــامل الأول هو أن المنفذ محور التخطيط السليم ، فاذا لم يدرك الحاجة اليه ويتقدم فيه فلا ينتظر أن يخرج من ذلك عمل ناجح . والثانى أن البرنامج سوف لا ينجح الا اذا أمكن اغراء المركز الرئيسى ووحدات الميدان أن تعمل معـــا متعاونة ، وعلى ذلك فانه اذا ما تم وضع خطة مبدئية فانه ينبغى أن تنقل الى الميدان لتقديم المقترحات حولها والتغيرات المطلوبة فيها . والثالث أن الأمر قد يتطلب الاستعانة بموظفى المشورة فى مكتب الرئيس التنفيذى لتنسيق عملية تخطيط العمل نظرا لأن المشرفين فى خط التنفيذ المسئولين عن أقسام من التشكيل الشامل تشغلهم فى المعتاد أعباء عملهم الكثيرة عن أن ينهضوا

---

(١٧) يشرح « بودن » كيف يستخدم تخطيط العمل فى الصناعة « فى مقال عنوانه » تخطيط العمل فى الصناعة نشر فى مجلة الادارة المتقدمة العدد السابع (يولية — سبتمبر ١٩٤٢) ص ٩٨ — ١٠١ — ١١٦ .

(١٨) يستند التحليل التـــالى الى مقال فى جزءين كتبه « آرنى سويم » وهو من علماء الادارة العلميـــة وموظف سابق فى مجلس الضمان الاجتماعى بواشـــنطون وعنوان المقال « تخطيط العمل فى الحكومة » الادارة المتقدمة العدد السابع (يولية — سبتمبر — أكتوبر — ديسمبر ١٩٤٢) ص ١٣١ وص ١٤٠ ، ١٨٠ — ١٨٤ ، وهذه الدراسة هى نتيجة مناقشات مائدة مســتديرة عن تخطيط العمل فى الحكومة استغرقت فترة من الوقت وقام بها فرع واشنطون لجمعية تقدم الادارة .

بمشروع متشعب من هذا النوع . والرابع أنه لابد أن يتعاون موظفو المشورة مع الموظفين التنفيذيين حتى تنجح خطة العمل ؛ اذ يجب أن يسهم كل فرد بنصيب فى وضعها . والخامس (وسيناقش هذا بتفصيل أوفى فيما بعد) فان خطة العمل الدقيقة لابد أن تبين لكل برنامج تفصـــــيلى الهدف والكم والتوقيت والعاملين فيه . والسادس أنه لاينبغى أن توضع خطة العمـــل لفترة قادمة بعيدة لأن توقيت الحقائق والأرقام لاغنى عنه فى نجاح الخطة. والسابع أنه بمجرد أن تعد الخطة وتعتمد وتصور فى شــكل مناسب فانه ينبغى أن يزود كل موظف بنسـخة منها حتى يعرف كل منهم دوره ويحكم على مدى الاستفادة مما يكون قدمه من مقترحات . والثامن أن خطة العمـــل السليمة تتيح الفرصة للتعديلات التى تتطلبها التطورات التى لم تكن منتظرة. وعلى ذلك لابد أن تجمع بين التحديد المفصل والوضوح مع اتاحـــة طريق جانبى للتغير عند الحاجة . وأخيرا فان خطة العمل أداة كبرى فى الرقابة التنفيذية ، وهى ناحية سنتناولها فى الفصل التالى .

وباختصار فان خطة العمل التى ترنو اليها تحدد الغاية والكم والتوقيت والأفراد ، فماذا تعنى هذه المصطلحات الأربعة ؟ غاية البرنامج هى الأهداف التى يسعى لبلوغها فى فترة من الزمن وللتبسيط يمكن تقسيم الهدف الى أهداف فرعية تقسم على مدى الطريق . والخطوة الأولى هى تجميع البيانات من كل وحدات التنظيم كما هى الحال فى اعداد الميزانية ، ومن هذه البيانات يأخذ الادارى فى تقدير احتياجات كل قطاع من البرنامج ، وبذلك يحدد الأهداف الفردية التى يقصد الى تحقيقها خلال فترة محددة مستقبلة . ويسير الاداريون فى كل مستوى من التسلسل الادارى فى نفس هذا الاجراء ، ولكن كلما تدانى المستوى الادارى الذى يعملون فيه ضاق مجالهم فى اتخاذ القرار . ومع ذلك فهناك دائما طريق جانبى لاتخاذ القرار ، وبذلك تتهيأ الفرصة لكل ادارى فى أن يسهم فى اقامة تشكيل خطة العمل .

وما دامت الأهداف قد تحددت فان السؤال التالى هو ما مقدار ما يجب أن ينجز فى كل مجال أو بمدلول كل هدف فرعى ؟ ولابد لذلك أن توضع وحدات عمل يمكن عن طريقها توزيع العبء الكامل على مدى فترة معقولة من الزمن وكذلك قياس الانجاز . وعلى ذلك فلابد أيضا من وضع طرق للقياس حتى بالنسبة للمناشط التى اعتبرت فى النظرة التقليدية أنها لا تقبـــل القياس . فالاعتمادات وجهد الرجل ساعة والمواد المتوافرة أو التى يمكن الوصول اليها لا تنتج الا عددا محدودا من وحدات الانتـــاج ، ومثل هذه العوامل لابد أن يعبر عنها بمدلول مشترك .

والوقت عنصر عام فى كل أنواع العمل الادارى · وهـــذا هو عامل التوقيت فى خطة العمل · وأحد الاختبارات التى تكشف عن الادارى الصالح هو فيما اذا كان يتمتع بحاسة توقيت قوية · ومع أن هذه الصـــفة قد تستند جزئيا فى بعض الأحيان على الأقل الى الالهام الا أن تشغيلها لابد أن يتم قصدا عن طريق عمل الفريق · ويجب أن يحدد توقيت خطة العمـل على مدى فترة ستة أشهر ، أو سنة ، أو ربما لفترة أطول · ولكن لابد أن تكون الحدود فى أى حالة نهائية وأن تتقدم جميع أجزاء الخطة الى الأمام فى ترتيب دقيق اذا أردنا أن يصدق تاريخ الانجاز الذى يحدده الجدول الزمنى · وبذلك تدخل عملية الترتيب الزمنى فى الصورة ·

والترتيب الزمنى هو اختيار لنقط مراقبة متميزة على المسار المحدد فى خطة العمل بحيث تتيح تواريخ الانجاز المحددة للادارى أداة لمراجعة تقدم العمل · ومن الممكن عن طريق التوقيت الزمنى التأكد من أن كل ناحية من نواحى الانتاج تصل الى مكانها المحدد فى الوقت المحدد ، وألا تتعطل أى ناحية من جراء قصور النواحى البطيئة ، وأن يظهر أقصى التقدم فى كل مكان · والتسلسل المنطقى يبدو شيئا كهذا :

عندما يحدث اتفاق على كنه خطة العمل ــ ينبغى اختيار نقط للمراقبة يرسم حولها نظام المراقبة . وفى حالة مراجعة خطة العمل أو اتخاذ خطـة جديدة فانه ينبغى تحديد نقط جديدة للمراقبة حيثما يكون ذلك ضروريا · والهدف دائما هو الحصول على تلخيص فورى عن تقدم البرنامج بمدلول أفضل مؤشرات النجاح »(١٩) ·

والعنصر الرابع والأخير فى خطة العمل ــ من : ويعنى توزيع مسئوليات محددة على طول خط السلطة بين كل من أفراد التنفيذ والمشورة فى كل من المركز الرئيسى والميدان · ويجب أن تبين الخطة من المسئول فى كل نقطة وفى كل مرحلة من العملية · ومع ذلك فانه عندما تشترك وحدات عديدة فى نفس الوظيفة فلابد أن تتحدد درجة مسئولية كل منها بوضوح · وتقسيم الواجبات هو الاشراف بمعناه اللفظى ؛ لأنه مالم يتحدد الشخص الذى ينهض بالوظيفة بوضوح فانه لا يمكن أن تحدث متابعة مقبولة للواجبات المحددة ·

وبعد أن نظرنا فيما ينبغى أن تشتمل عليه خطة العمل فاننا نســوق كلمة تحذير : « مسألة واحدة ينبغى ألا تدخل فى خطة العمـــل هى سرد المشروعات والعمل الذى لا يتوافر ما يتطلبه انجـــازه من مال وتسهيلات

(١٩) سولم · المرجع المذكور ص ١٣٦ ·

وأفراد . فاذا أدخلت هذا فان خطتك تصبح وثيقة بحث وتحليل لعبء العمل المطلوب للانجاز أكثر منه خطة عمل يمكن انجازها فعلا»(٢٠) انها تصبح خطة مأمولة ، ومع أنها قد تكون مفيدة فى اعداد خطط المستقبل طويلة الأمد فانه لا فائدة منها كأداة العمليات . فخطة العمل التنفيذية تطبق على العمليات المباشرة وهى لاتصور المستقبل الا بمدلول ما أعد فعلا وتحديدا .

والناحية الأساسية التى تختلف فيها الادارة المستندة الى خطة عمـل عن الادارة التى لا تستند الى مثل هذه الخطة هى وضوح الاجراء جميعـه مقدما ، وهذا يعطى ثقة أكبر للمشرف فى أنه لم يهمل أى عامل من العوامل، وأنها جميعها معدة تحت الطلب . كما أنه لا توجد خطورة كبيرة من المغالاة فى الجمود ما دامت المرونة متوافرة بحيث يمكن اجراء مراجعة سريعة للخطة. وخطة العمل التى تعد على أسس سليمة تعد من السمات الهامة للاستراتيجية الكبرى التى تتقدم بها البرامج . ولابد أن يعتمد المشرفون فى بعض الأحيان على السماع كما يقال ، ولكنهم يجدون أمامهم فى حالة خطة العمل مقدار التقدم للرجوع اليه عند الحاجة .

وتكاد تكون خطة العمل الدقيقة روح الادارة العلمية وتشمل فى الواقع جميع الخطوات الثمان التى تعتبر أساسية بالنسبة لها : حدد هـــدفك ، حلل مشكلتك ، ابحث عن الحقائق ، ضع الطريقة المثلى ، ابحث عن الشخص الأمثل ، علمه الطريقة المثلى ، خطط بعناية واكسب التعاون(٢١) .

الاجراءات والتعليمات المكتوبة :

هناك أداة أخرى للاشراف هى الاجراءات والتعليمات المكتوبة التى قد تكون أو لا تكون متضمنة فى دليل ادارى . ومثل هـــذا الدليل يكون فى الغالب بغلاف متحرك يشتمل على التعليمات الكتابية والمعـــايير والأوامر والقوانين وارشادات التنفيذ الأخرى . وقد أصبح استخدام هذه الوسيلة أكثر شيوعا الآن ؛ اذ يستخدمها كثيرون من الموظفين فى عملهم اليومى ، وبصفة خاصة موظفى الميدان الذين هم غالبا ما يحتفظون بنسخة من الدليل فى جيوبهم . ويوجد منذ عدة سنوات دليل للسياسة والاجراءات بقسم تأشيرات الاقامة فى وزارة الخارجية ، وكذلك للقوات المسلحة . وقد تخطت ادارة التوطين هذه المرحلة فى الثلاثينيات عندما أخرجت نحو خمسة عشر مجلدا كبير الحجم يحوى كل شىء من السياسات والاجراءات الى خرائط

(٢٠) المرجع السابق ص ١٣٩ .

(٢١) بيان لوليم ليفنجول سـنة ١٩٢١ . وأعيد نشره فى مجلة الادارة المتقدمة عدد (يناير — مارس ١٩٤٢) ص ٣١ .

التنظيم وخرائط سير العمل (التى تبين كيفية تداول مختلف أنواع المواد بين الموظفين والأقسام) ، وخرائط وبيانات مفيدة أخرى ، واستخدمت ساعيا يوصل الاضافات الجديدة الى أكثر من اثنى عشر قسما للجهاز فى واشنطون كل يومين أو نحو ذلك ٠ واتخذت ادارة الهجرة والتجنيس وسيلة أقل تعقيدا وأكثر فائدة فى سنة ١٩٤٠ ؛ ومثلها كثير من الهيئات المؤقتة خلال الحرب العالمية الثانية ٠ وتشترك أغلب هذه الهيئات فى عدد السمات ، وهى أنها عملت فى نطاق جغرافى متسع ، وأنها عالجت موضوعات معقدة شملتها قرارات المحاكم أو آراء مكتب المستشار العام فى الهيئة العامة أو تضمنت المسائل الفنية فى الأجراء . ولما كان لابد لموظفى الميدان الذين يبعدون عن المركز الرئيسى من أن يتخذوا قرارات عاجلة فانه لاغنى لهم عن الاسترشاد بالدليل ٠

ويمكن اتخاذ الدليل الادارى لادارة الهجرة والتجنيس كتوضيح لدليل حكومى مفيد(٢٢) ٠ ومع أنه حدث تجميع للقوانين منذ ذلك التاريخ فقد كان القانون الخاص بالدخول والأبعاد والرعوية وتسجيل الأجانب ومثل ذلك معقدا ومبعثرا عند اعداد هذا الدليل ٠ وصدرت أحكام قضائية بالمئات فى مشاكل معقدة نشأت أثناء التنفيذ ٠ ومع ذلك فهناك جيش من مفتشى الهجرة المدنيين يبلغ تعداده نحو ستة آلاف وخمسمائة فى حاجة الى معرفة القانون والتعليمات التى تطبق عندما ينزلون الى سفينة فى ميناء نيويورك أو يقبضون على شخص دخل بطريقة غير قانونية من الصحراء على حدود المكسيك ٠ وقد كان الحل فى اعداد دليل مختصر مقسم حسب الموضوعات يمكن الرجوع اليه بسرعة ، وهذا الدليل بالذات كما طور أخيرا يقدم السياسات والاجراءات واحتوى على أقسام توجه التنفيذ فى ظروف معينة تتناول أيضا القانون الاسمى والموضوعى ، بما فى ذلك الاشارات المختصرة الى قضاء المحاكم المستقر والى آراء كبير المستشارين .

وان انشاء وتطوير ومداومة تعديل الدليل الادارى يكون فى المعتاد مسئولية وحدة من وحدات المشورة الملحقة بمكتب الموظف التنفيذى الأعلى٠ وفى حالة ادارة الهجرة على سبيل المثال اهتمت هذه الوحدة بالبيانات وتعليم الرعوية والتدريب أثناء الخدمة ، وعند البدء فى اعداد الدليل فى هذه الهيئة وجد كنتيجة جانبية أن الدراسة التى تطلبها هذا الاعداد ساعدت على توضيح السياسة والاجراء فى جميع أجزاء الهيئة وأفادت فائدة مثمرة

(٢٢) أوصى سكرتير لجنة العمل للاجراءات الادارية فى تقريره سنة ١٩٤٠ بانشاء دليل ادارى.راجع تقرير « ادارة الهجرة والتجنيس » (واشنطون ١٩٤٠) ص ١٢٥ — ١٣٥ .

من أفراد الميدان والمكتب الرئيسى فى جهـــد متعاون . ولا قيمة للدليـــل بالطبع اذا لم تكن مادته حديثة ومختصرة وهو يبقى حديثا باستعمال الغلاف المتحرك الذى يسهل ادخال الصفحات الجديدة فيه لتحل محل الصفحات القديمة ويظل مختصرا بتدقيق النظر فى السياســـات والاجراءات بحيث لا يحتوى الا السديد منها . والواقع أن هذه الحقيقة ذاتها قد تكون ذات أثر كبير فى تصحيح واحد من أخطر الأخطاء فى الادارة البيروقراطية ، وهى الميل الى مضاعفة الأوامر والقواعد واللوائح والتعليمات المكتوبة من كل الأنواع الى درجة تذهل وتربك مشرفى الخط الأول .

كما أن الدليل الادارى يعتبر مرشدا ممتازا للموظفين الجـــدد ، وقد استعمل لهذا الغرض فى ادارة الهجرة والجنسية . كما أنشأت هيئات أخرى نوعين من الدليل : أحدهما للاستعمال اليومى فى العمليات ، والآخر لأهداف التدريب . ونجد مثالا على ذلك فى مؤسسة أقسام المراجعة التابعة لديوان المحاسبة العامة التى نشرت بعد انشائها فى سنة ١٩٤٦ طبعتين ممتازتين من الدليل . وهناك الكثير مما يمكن أن يقال عن التوسع المستمر فى استخدام الدليل الادارى فى الهيئات الحكومية(٢٣) .

اجتماعات الموظفين :

واجتماعات الموظفين وسيلة أخرى من وسائل الاشراف تستخدم فى تحقيق عمل الفريق والتفاهم المتبادل ويمكن استخدامها فى أى نقطة من التنظيم يكون استخدامها فيها سليما . واجتماع كبار الرؤســـاء الفنيين برياسة الرئيس التنفيذى الأعلى وسيلة شائعة فى كل من الصناعة والحكومة. ولكن هناك ميلا متزايدا الى الاعتماد على طريقة المؤتمرات فى جميع المستويات باعتبارها وسيلة تحقق مزايا علاقات المواجهة ووسيلة لتنسيق النواحى الفنية فى منشأة ما ، وتحويلها الى برنامج موحد ، وكاجراء متابعة بالنسبة للمنفذ الاشرافى .

وطريقة المؤتمرات ترتبط ارتباطا وثيقا بديناميكية الجماعة وأشكال أخرى من اجراء العلاقات الانسانية . ويهتم بها علماء الادارة العامة أكثر من ذى قبل بسبب ذيوع استخدامها كتكنيك ادارى هام . وقد أسفرت دراسة تمهيدية عن استخدام المؤتمرات فى العملية الادارية عن أن هناك ثلاثة أهداف كبرى تخدمها هذه الوسيلة وهى تنشيط الاهتمام بالمشاكل والمساعدة على

---

(٢٢) يقدم « راى ميلر » مقـــالا بعنوان « نشوء دليل اجراءات زمن الحرب » فى مجلة الادارة العامة العدد الســادس (صيف ١٩٤٦) ص ٢٢٨ — ٢٣٤ عن دراسة حالة هامة .

حلها واكتساب القبول والتقدم فى تنفيذ الحلول التى تقررت (٢٤) . وهذه جميعها جوانب من وظيفة الاشراف ٠

وقد يعقد اجتماع الموظفين على فترات منتظمة أو بين آونة وأخرى حسب الحاجة . وكما يعرف كل ادارى خبير قد يفشل مثل هذا المؤتمر وينجح نجاحا باهرا وفى كل من الحالين وبين هذين الحدين نجد مدى كبيرا من الاحتمالات ٠ وسوف لا ينجح مؤتمر الموظفين الا اذا توافرت له ظروف معينة : أولها : ألا يكون الرئيس مزهوا ومتغطرسا يتكلم أساسا ليستمع الى حديث نفسه ٠ بل لابد أن يتصف بحسن الانصات ويظهر من سلوكه أنه يرحب بالأفكار المفيدة ٠

وثانيا : لابد أن يخطط جدول الأعمال وتوضيح خطوطه الرئيسية مقدما ان أمكن ؛ لأن الكلام المشتت الخارج عن الموضوع سوف يعوق تبادل الأفكار أكثر من أى شىء آخر ٠ ولكن اذا علم المشتركون الموضوعات التى سوف تناقش ، واذا حددت مناقشاتهم فى الموضوع ، وأشعروا مع ذلك أنهم لا يتعرضون لأى ضغط للوصول الى قرار معين فسوف يحدث فى المعتاد تلاق بين العقول وهو ما يهدف اليه المؤتمر ٠

وثالثا : ينبغى أن يدار مؤتمر الموظفين فى جو تزول فيه الحواجز الناشئة عن التخصص المهنى ويشجع الرؤساء المتخصصون على أن يظهروا الاهتمام بالأمور التى تخص الجهاز جميعه ولا يقصروا اهتمامهم (كما يحدث غالبا) على الأمور التى تهم أقسامهم فحسب ٠

وسوف يحقق اجتماع الموظفين الذى يدار بنجاح فى جو من الاسترخاء الأهداف العملية الثلاثة بصفة عامة من تنشيط الاهتمام بالمشكلات والمساعدة فى حلها والتقدم فى تنفيذ الحلول التى تقررت ٠ ولكن اذا استعملت اجتماعات الموظفين كطلاء فحسب فسوف لا يخطىء المشتركون فيها فى الاحساس بعدم جدواها وسوف لاتؤدى الى شىء أكثر من اثارة الأفراد المشغولين الذين يشعرون أن وقتهم قد استغل اشباعا لرغبة الرئيس الذاتية فى الظهور ٠

وقد يعتمد الموظف الضعيف اعتمادا كبيرا على المؤتمرات لأنه غير قادر على اتخاذ القرارات بنفسه ، ويظن المنفذ المتغطرس فى النهاية الأخرى — أنه لايحتاج الى استشارة أى فرد فى أى وقت وتحت أى ظروف ٠ وعلى ذلك فان مفتاح الموقف هو الموظف الذى يرأس الاجتماع ٠ والتوازن المطلوب

(٢٤) مارتن كريسبرج ، هارولد جيتزكو « استخدام المؤتمرات فى العملية الادارية » مجلة الادارة العامة العدد العاشر (ربيع ١٩٥٠) ص ٦٣ — ٦٨ ٠

يمثل فى شخص قادر على اتخاذ قراراته بنفسه ولكنه راغب أيضا فى أن يرى كل رئيس يتبع فى علاقته الاشرافية نفس العملية العقلية التى يمر بها وهو يتخذ قرارا فى الموضوعات المعروضة . ومن ثم يشـــارك فى الاحساس بالأهمية وفى عمل الفريق وفى الاهتمام الذاتى الذى ينشأ عن المشاركة فى القرار . والحقيقة أن الأفراد يتعاونون على نحو أفضل عندما يكون لهم نصيب فى اتخاذ القرارات فيشاركون فيما بعد فى تنفيذها .

وأحد الاختبارات للمنفذ الكفء هو قدرته على أن يدير بنجاح اجتماع الموظفين ، ومما يدعو للدهشة أن نجد عددا كبيرا من الرؤساء فى كل من قطاع الأعمال والحكومة يفشلون فى هذا الاختبار . ومع ذلك فكلما زادت معلومات علماء النفس المهتمين بالادارة العامة عن هذه الطريقة كان هناك من الأسباب ما يحمل على الظن بأن الأداء التنفيذى سيتحسن(٢٥) .

المتابعة الادارية :

مهما تكن أهمية تخطيط العمل والتعليمات التى يضمها الدليل وعلاقات المواجهة فى اجتماعات الموظفين فانها لاتغنى بأى حال عن المتابعة الادارية حتى يسير البرنامج فى الطريق الذى رسمه له الادارى . والاشراف عمل صعب يتطلب انتباها دائما للواجب . وقد لاحظنا مرات عديدة فى هذا الكتاب أنه كلما زاد التفويض تطلب الأمر زيادة المتابعة حتى يتحقق الادارى بنفسه أن هناك مايسوغ هذا التفويض ولا يمكن الحصول على مثل هذا التأكيد الا بمداومة الاتصال اليومى بما يجرى عن طريق الملاحظة الشخصية واستخدام وسائل المراقبة التى سوف تناقش فى الفصل التالى .

وينبغى للادارى أن يحفظ فى ذاكرته حصرا شاملا لمسئولياته يستعيده يوميا بحساب عقلى سريع يتأكد به أن كل موضوع قد نال ماهو جدير به من عناية(٢٦) . ويكسبه مثل هذا التدريب أيضا شعورا باكتمال نهوضه بواجباته لأن الأجزاء تقع بصورة أيسر فى مكانها الصحيح . وفوق ذلك فانه بمراجعة مجالات مسئوليته يكتسب ادراكا للاستراتيجية لا يمكن أن يكتسبه بأى طريقة أخرى . فاذا كان رجلا مزدحما بالعمل فربما كان عليه أن يرعى مابين عشرة ومائة موضوع وهى تسير فى طريق التنفيذ . فاذا

(٢٥) كمثال على البحوث التى تجرى حاليا راجع هارولد جيتزكو « الاستفادة من اللجان المشتركة بين الهيئـــات » مجلة الادارة العـــامة العـــدد العاشر (صيف ١٩٥٠ ، ص ١٩٠ — ١٩٦ .

(٢٦) راجع القائمة الشـــاملة التى وردت فى كتاب مارشال ديموك — العمل التنفيذى (نيويورك ١٩٤٥) ص ٨٥ — ٨٦ .

غفل عن الاهتمام الكافى بأحدها ؛ أو اذا ركز اهتمامه بناحية واحـــــدة ، فسوف تتعرض بقية الموضوعات للفشل .

واذا كان الادارى متيقظا للمشكلات التى يتعرض لها مرءوسوه فسوف يثير الاهتمام ويحظى بالتقدير . والمشرف الكفء لايســـخر مرءوسيه بل يعاملهم برفق وبدراية أشبه بمعاملة قائد الفرقة الموسيقية لأفرادها أثناء الحفل . وكلما ارتفع المنفذ فى مستواه الوظيفى زادت حاجته الى الدخول الى قلب المشكلة بسرعة وبمهارة . ولابد أن يكون حاضر البديهة والا فلايجد الوقت لأداء كل ماهو مطلوب منه . وهذه المقدرة على التعمق أمر يمكن أن يطور فى باكورة الحياة وبصفة خاصة عن طريق النوع الصحيح من التدريب الاكاديمى . والتعليم أيضا يساعد الشخص على أن يكون حساسا من ناحية الأفراد والمواقف ، ولو أن التعليم هنا لابد أن يؤخذ بمفهومه الواسع بحيث يشمل التجربة فى كل أنواع المواقف بما فى ذلك مواقف الصراع والتعارض .

ولابد للادارى فى كل مستوى مع كل ما توافر له من وسائل يستعين بها بما فى ذلك تخطيط العمل والتعليمات واجتماعات الموظفين أن يقوم بكثير من المتابعة المتأنية اذا أراد أن يبقى باستمرار على دراية كاملة وملامســـة مباشرة لحركة برنامجه ويحتفظ بصلاته الشخصية فى داخل التنظيم . وبعبارة أخرى فلابد للادارى من أن يطور فن تشكيل صورة مترابطة من واجبه الاشرافى بحيث يستطيع أن يدرك بسرعة ما اذا كان كل جزء منه يقع فى نطاقه السليم دون انحراف .

مراجع مختـــارة

American Management Association, *The Foreman's Basic Reading Kit* (New York, 1944).

Broaded, Charles H., *Essentials of Management for Supervisors* (New York, 1947).

Cooper, Alferd M., *How to Supervise People* (New York, 1941).

—, *Supervision of Government Employees* (New York, 1943).

Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945), Chaps. 16, 19.

Fern, George H., *Traniing for Supervision in Industry* (New York, 1945).

Follett, Mary Parker, *Dynamic Administration* edited by Henry C. Metcalf and L. Urwick (New York, 1941). Chapter 2, "The Giving of Orders," and Chapter 4, "Power," are outstanding contributions to the subject of supervision.

Gardner, Burleigh B., and David G. Moore, *Human Relations in Industry* (rev. ed., Homewood, III., 1950).

Glaser, Comstock, *Administrative Procedure* (Washington, D.C., 1941), Chaps. 12-13.

Hopf, Harry A., "Administrative Coordination," *Advanced Management*, Vol. V (July-September, 1940).

—, "Organization, Executive Capacity and Progress," *Advanced Management*, Vol. XI (June, 1946).

Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1949), Chaps. 11, 19.

Macmahon, Arthur W., and John D. Millett, *Federal Administrators* (New York, 1939).

—,—, and Gladys Ogden, *The Administration of Federal Work Relief* (Chicago, 1941), Chap. 10, "The Flow of Command."

Miller, Ray, "Evolution of a Wartime Procedure Manual," *Public Administration Review*, Vol. VI (Summer, 1946).

Millett, John D., "Field Organization and Staff Supervision," in the symposium *New Horizons in Public Administration* (University, Ala., 1945), pp. 96-118.

—, *Management in the Public Service* (New York, 1954), Chap. 5, "Supervision."

Niles, Mary Cushing, *Middle Management: The Job of the Junior Adminstrator* (rev. ed., New York, 1949).

Parsons, W.B., "Installing Management Improvement in the United States Treasury Department," *Public Administration Review*, Vol. X (Summer, 1950).

Pfiffner, John M., *Supervision of Personnel: Human Relations in the Management of Men* (New York, 1951).

Reining, Henry J., "The Art of Supervision," in Fritz Morstein Marx (ed.), *The Elements of Public Administration* (New York, 1946), Chap. 19.

Roethlisberger, F.J., *Management and Morale* (Cambridge, Mass., 1942).

—, and W.J. Dickson, *Management and the Worker* (Cambridge, Mass., 1939).

Solem, Arnie, "Work Planning in Government," *Advanced Management*, Vol. VII (July-September, October-December, 1942).
Spriegel, William R., and Edward Schulz, *Elements of Supervision* (New York, 1942). From the standpoint of business administration.
United States Civil Service Commission, *Supervision: A Selected List of References* (Washington, D.C., 1945).
—, *Supervision Improvement Program* (Washington, D.C., 1943).
Waldo, Dwight, "Government by Procedure," in Fritz Morstein Marx (ed.), *The Elements of Public Administration* (New York, 1946), Chap. 17.

٢٥
الرقابة الإدارية

الرقابة الادارية هى الوسيلة التى تستطيع بها الرياسة الادارية أن تحدد هل الأهداف قد تحققت بكفاية وفى الوقت المحدد لها • وعلى ذلك والادارى يقيس الجهد بالنسبة للأهداف ويؤكد لنفسه أنه سائر الى هذه الأهداف • ويمكن القول ان نظام الرقابة الادارية الموثوق به يشبه الى حدما التقارير المرسلة الى ضارب النـــار الذى يصوب الى هدف أبعد من مدى بصره •

وهناك نوعان من الرقابة يشار اليهما عادة فى مناقشات الإدارة العامة وهما : الرقابة الداخلية التنفيذية ـ وهى موضوع هذا الفصل ، والرقابة الديمقراطية الخارجية ـ وهى موضوع فصل تال(١) • ويعتبر كل من النوعين محاولة لتحديد المساءلة عن السلطة التى خولت للموظفين العموميين والفرق الأساسى بينهما هو أن الرقابة الداخلية يمارسها المشرفون (ومن ثم فهى تختلط فى بعض الأحيان مع الوظيفة الاشرافية ذاتهـــا) • وهى تختص أساسا بكفاية الأداء • فى حين أن الرقابة الخارجية تمارس مباشرة بواسطة الشعب أو الهيئة التشريعية أو المحاكم ، وهى تهتم بصفة أساسية بقانونية العمل التنفيذى واستجابة الموظفين العموميين للعمليات الديمقراطية•

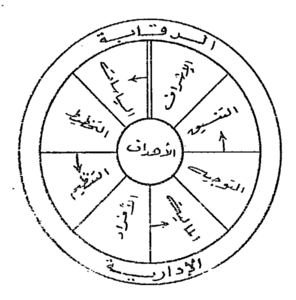
والشكل التالى يوضح العلاقة بين الرقابة التنفيذية الداخلية وبين عناصر الادارة الأخرى فى محاولة مشتركة للوصـــول الى أهـــداف برنامج ما . ولايستطيع الادارى أن يتحقق من أن الأهداف تسير الى التحقيق ، وأن التنظيم صالح ، والأفراد تتوافر لهم المهارة ، والنتائج المـــالية مرضية ، والقيادة فعالة ، أو أن التنسيق يعمل على ازالة الازدواج الا اذا توافرت له تقارير حديثة موثوق بها عن درجة تقدم كل جزء من البرنامج ، وما اذا كان يسير وفق التوقيت المقدر له • ولا يقتصر أمر الرقابة على ربط هذه العمليات مع بعضها ، ولكنها تبين للادارى موضع البرنامج من مســـاره المرسوم فى أى لحظة •

---

(١) راجع فصل ٣٠ .

مجال مهمل :

تعتبر الرقابة الادارية الداخلية مفهوما أساسيا فى ادارة الأعمال حيث بذلت عناية كبيرة بطرق تحويل العمليات الى وحدات تقبل القياس يمكن اجراء مراجعة فورية عليها • أما فى الادارة العامة فقد أهمل هذا الموضوع لدرجة تدعو الى العجب ؛ ففى كتب الادارة العامة المنهجية لايستعمل مصطلح الرقابة بصفة عامة الا فيما يتعلق بالرقابة المركزية التى تفرضها لجنة الخدمة المدنية أو ديوان المحاسبة العامة ، أو فيما يرتبط بمناقشة المساءلة الخارجية •



ويعتقد رجل الأعمال الأمريكى أنه لابد أن يتوافر للمنشأة المنتجة طرق فعالة لقياس الأداء الداخلى كجزء من تكنيك الادارة • ويعنى لفظ « قطاع الأعمال الأمريكى » بالذات محاسبة التكاليف ودراسات الوقت والحركة وهندسة الكفاية وتبسيط العمل وتقنين المعرفة • والواقع أن هذه المعرفة تحظى بدرجة كبيرة من الاهتمام حتى انه ينظر اليها فى كثير من البلاد على انها أكثر ما نصدره الى البلاد المختلفة قيمة فى برنامج المعونات الاقتصادية• ويبدو أنه اذا أمكن تطوير الطرق الفنية للرقابة الداخلية المطبقة فى ادارة الأعمال بحيث تلائم الادارة الحكومية — وليس هناك شك ما فى امكان مثل هذا التطوير ، فسوف تكون ذات قيمة •

ويغلب أن يستعمل الكثيرون من المؤلفين الممتازين فى مجال ادارة الأعمال مصطلحى الرقابة والادارة كل فى مكان الآخر ، وذلك بسبب اهتمام رجال

الأعمال الشديد بموضوع الرقابة . مثال ذلك أن واحدا من أشهر هؤلاء الكتاب يذكر صراحة ان الادارة تتعادل مع الرقابة (٢) . ويعـرف آخرون الادارة على أنها الرقابة مضافا اليها شيء آخر مثـــل التوجيه والتنسيق والسياسات والعلاقات العامة وأمثالها • كما يقال عن الادارة أيضا انهـا السياسات والتنظيم وتشغيل المنظمة وكل هؤلاء الثلاثة مرادفة للرقابة(٣)• ومهما يكن التعريف المستعمل فقد احتلت وظيفة الرقابة الداخلية لفترة طويلة مكانا رئيسيا في تفكير علماء ادارة الأعمال •

ومع أن الاهتمام الحالى فى الادارة يتركز على العلاقات الانسانية الا أن أهمية وظيفة الرقابة الداخلية لم تقل نتيجة لذلك • ومن السهل أن نهمل ماكنا نهتم به اذا ظهر جديد يستأثر بهذا الاهتمام ، ولكن ينبغى أن تقاوم هذه النزعة ويفضل عليها الاهتمام المتوازن • ومفهوم الرقابة باعتبـــاره اتجاها يمكن أن يعدل تعديلا ملائما كلما زادت أهمية العامل الانسانى ، ولكن الرقابة باعتبارها نظاما فى التكنيك الادارى تتحقق به أقصى كفاية فى الأداء لابد أن تضطلع دائما بدور رئيسى فى الادارة الرياسية كما ينبغى أن تنال اهتماما أكبر فى الادارة العامة مما كان لها فى الماضى .

واذا تدخل الذين يمارسون وظيفة الرقابة فيما لايعنيهم فان ذلك يضع حاجزا فى طريق العلاقات الانسانية السليمة • فلم يعد للشخصية المستبدة بعد مكان فى الادارة – الخاصة والعامة على السواء – أكثر مما بقى لها فى أى جزء من أجزاء الديمقراطية • وعندما أبرزت « مارى پاركر ڤوليت » الأثر الانسانى السيىء لزيادة الاهتمام بمفهوم الرقابة وبما أطلق عليه السلطة النهائية فقد قدمت بذلك خدمة ممتازة . وقالت السيدة ڤوليت : « عندما يتحدث المؤلفون فى ادارة الأعمال عن السلطة النهائية والرقابة العليـــا كوظيفتين من وظائف الادارة فانى أظن أن هذا الاستعمال للتعبيرين احياء للماضى »(٤) • فقد أدركت هذه المرأة الحكيمة منذ أكثر من ثلاثين سنة أن الكثيرين ، بل والكثيرين جدا يشاركون فى الاعداد الفعلى لاتخاذ القرارات

---

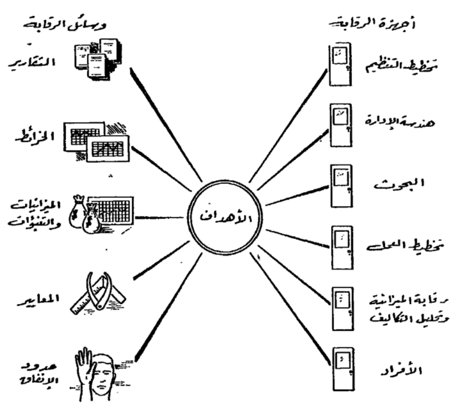
(٢) جيمس ماكنزى – ادارة الأعمال (سنسناتى ١٩٢٤) ص ١٢ •

(٣) ل • ج • مارشال ادارة الأعمال (شيكاغو ١٩٢١) ص ١ – ٢ •

(٤) مارى پاركر ڤوليت « خدعة السلطة النهائية » نشرته جمعية تايلور العدد التاسع (أكتوبر ١٩٢٦) ص ٢٤٣ – ٢٤٦ • أعيد نشره فى كتاب الادارة : فن وعلم التنظيم والادارة تحرير ألبرت ليبافسكى (نيويورك ١٩٤٩) ص ٣٢٦ – ٣٢٧ ، وللاطلاع على دراسة تفصيلية فى نقدها للرقابة كاتجاه راجع كتاب ديناميكية الادارة تحرير هنرى متكاف ، ولندل ايرويك (نيويورك ١٩٤٧) الذى هو تجميع لبحوث مارى پاركر ڤوليت .

الادارية بحيث أخذ مفهوم السلطة النهائية يفقد ما يكون قد اتصف به من الصحة ٠

ومع ذلك فليس هناك ما يبرر استنادا الى ماسبق الاقلال من أهمية وسائل الرقابة الداخلية ، بل ان مثل هذا يعتبر تشويها لما اعتنقته السيدة فوليت وغيرها من أنصار مدرسة العلاقات الانسانية ٠ والمطلوب هو الجمع بين اتجاه العلاقات الانسانية يصاحبه أحسن ما يمكن ابتكاره من وسائل قياس الأداء ٠ وهذا يعنى مداومة الاستفادة من خبير الكفاية الانتاجية دون



أوساط وأجهزة الرقابة

أن يوضع فى مركز الرياسة ٠ وسوف يتضح لنا بمرور الوقت أنه لن يكون لأى نوع من الأداء أثر فعال الا اذا صاحبه تقدير للعنصر الانســـــانى فى الموقف ٠

وسائل الرقابة ــ الاستراتيجية العامة :

الرقابة مسألة عملية فهى تحول برنامج العمل الى وحدات مقيسة ثم تسجل النتائج بدقة وعلى الفور بحيث يعلم كل فرد فى المنظمة بالضبط

موقف التنفيذ ومقدار ما تحقق فى أى لحظة بالنسبة للأهداف التى سبق تحديدها . وليس هذا أمرا يستطيع المنفذ فى المستوى الأعلى أو خبير الكفاية ان ينجزه بمفرده باستخدام ساعة الوقف ودراسة الحركة والتوزيع المكانى، بل ان الرقابة شأنها شأن التخطيط وظيفة لابد أن يسهم فيها كل فرد فى التنظيم . ووسيلة الرقابة هى التقارير والخرائط .

ويتوقف نسق الرقابة المستخدم أولا على نمط البرنامج الذى يدار وتعتمد درجة الدقة فيه على مايتطلبه البرنامج . ومع ذلك فانه توجد فى أغلب أنظمة الرقابة الداخلية سمات مشتركة معينة . أولاها أن نظام الرقابة ليس شيئا يوضع فى مكان بعيد عن العمل ليفيد فى موقف افتراضى بل انه لابد أن يخدم كل وحدة عاملة عند كل مستوى من مستويات التنسيق . والخطوات الرئيسية الثلاث فى اقامة نظام للرقابة هى تصميم النســق وايجاد المعايير وتوقيع الدرجة التى يتباين بها الأداء الفعلى عن هذه المعايير على خريطة . ويجب أن يتأكد من يقوم بتصميم نظـــام الرقابة أن تكون البيانات المطلوب جمعها مفيدة ومناسبة وقابلة للقياس .

وبالاضافة الى ذلك لابد أن تتاح الفرصة لجميع الذين يهتمون ببرنامج الرقابة أن يناقشوه وينقدوه ويتقبلوه عاطفيا وعقليا قبل أن يدخل مرحلة التطبيق . ومن المهم أن يستطيع كل من يتناولهم البرنامج الاجابة مؤيدين على السؤال التالى : « ما تأثير هذا البرنامج على عملى ؟ » لأن التقبل العام أمر لاغنى عنه للنجاح فاذا أمكن اقناع العاملين أن نظـــام الرقابة هو أداة يستطيعون بها أن يقيسوا تقدمهم فى عملهم . ويحسنوا من أدائهم . ويزيدوا من زهوهم بعملهم ، ويظهروا اهتمامهم الشخصى به ، ويرفعوا من فرصهم الحصول على المكافآت أو الترقيات ، فالأرجح أنهم يبدون اهتماما شخصيا به . وعلى ذلك لابد أن يقتنع العاملون ــ أفرادا ونقابات ــ بعدالة المعايير . أما اذا نظر الى هذا النظام على أنه لا يعدو أن يكون وسيلة لانتاج أكبر فى زمن أقل فى مقابل نفس الأجر فانه قد يضعف روح الموظفين المعنوية الى درجة كبيرة(٥) .

ولما كان تطبيق نظام الرقابة يستند الى التقارير الدقيقة فلابد أن تتجمع بيانات محددة عن العمليات الجارية بصفة روتينية فى مستوى العمــــل

(٥) ثبت هذا عن طريق البحث ــ راجع على سبيل المثال الحد من الانتاج بين العمال غير المنظمين س . ب . ماثيوسون (نيويورك ١٩٣١) أو الحـــد من الانتـــاج والانشقاق الاجتماعى فى الصناعة كتبه أورفيس كولنز ، ملفيـــل دالتون ، دونالد روى فى مجلة علم الانسان التطبيقى العدد الخامس (صيف ١٩٤٦) ص ١ ــ ٤ .

التنفيذى كجزء معتاد من العمليات اليومية وليس كعبء اضافى يوضع على العاملين . ويلزم أن تقدم مثل هذه البيانات بمدلول وحدات النقود أو الوقت أو الوحدات المادية من نوع ما . وبعبارة أخرى يجب أن تقبل هذه الوحدات القياس . وكثيرا ما تغفل هذه النقطة ويضيع الوقت الطويل فى محاولة مواءمة عوامل لاتقبل القياس مع نمط يتطلب بيانات متماسكة واضحة . وتقدم فيما يلى نصيحة قيمة مستمدة من التجربة فى قطاع الأعمال :

يرغب المنفذون فى الرقابة على عملياتهم . ولكنهم عندما يحاولون قياس مالايقبل القياس وعندما يطلبون أن تبرر المعتقدات الشخصية بعناصر كمية وعندما يجبرون موظفى المستويات الأدنى على انفاق الوقت فى الحصول على نتائج مقيسة بدلا من مواجهة مشكلات التنفيذ الواقعية فان الرقابة تضعف نفسها . لأن الرقابة على المواقف عن طريق القياس قد تكون عديمة الأثر مثلها مثل الرقابة التحكمية على الأفراد عن طريق المركز الوظيفى(٦) .

وعندما تقدم البيانات المطلوبة يجرى تجميعها فى كل مستوى من مستويات التنسيق المتتابعة حتى تكون لدى الموظفين فى كل مكان من التنظيم صورة كاملة للانجاز . والاختبار الذى يبين ملاءمة نظام الرقابة هو ما اذا كانت البيانات المقدمة على درجة كافية من السداد والوضوح والتفصيل (متضمنة الخرائط اذا تيسر) لتبين للمشرف أين ينبغى له أن يبحث أو يتخذ نوعا من الاجراء . ويجب عليه لكى يعرف أين تقع المشكلات أن يكون قادرا على مقارنة الانجاز كما يبينه نظام الرقابة بنوع من المعدل — معيار أو حصة — تبين أين ينبغى أن يصل العمل فى سلسلة من نقط محددة . ويقدم نظام الميزانية نوعا من المعايير يضع حدود الانفاق ويتنبأ بالانجاز فى فترات محددة خلال السنة عن طريق نظام يصاحب الميزانية من تخطيط العمل ونظام موثوق به لحساب التكاليف .

وحدات القياس :

تعتمد الرقابة على القياس(٧) . انظر مثلا كيف تحدد مؤسسة صناعية خاصة تكاليفها الحقيقية وما اذا كانت تحقق ربحا : فأولا تحدد عند كل خطوة فى العملية وحدات عمل ووحدة العمل هى « عملية أو جزء من عملية

(٦) ليرنت ، أولريخ ، بوز فى كتاب العمل التنفيذى (بوسطن ١٩٥١) ص ٣٦ وما بعدها . ننصح بالاطلاع على هذا الفصل لما يمتاز به من وضوح ومن تركيزه على المسائل الرئيسية .

(٧) تتبع المناقشة الحالية التحليل الذى قدمه اندرسون وشفننج فى كتاب علم هندسة الانتاج (نيويورك ١٩٢٨) الفصل الثانى .

لانفبل التقسيم الى أجزاء أصغر فى التطبيق تحت ظروف الأداء السائدة »(٨)
وقد تشتمل وحدة العمل فى التصنيع على مناشط تتباين بين الضغط على
مفتاح وتقييد حساب دائن وربط مسمار محوى والخصم من المصروفات ،
أو مجرد ملاحظة أداء ميكانيكى أو كيموى .

والخطوة التالية هى انشاء عملية أو وحدات انتاج ، وذلك بالجمع بين
وحدات العمل فى مجموعات أكبر . وتعرف وحدة الانتاج بأنها « قطعة »
أو جزء مكتمل يدخل فى تكوين منتج نهائى . فوحدة العمـــل فى صناعة
السيارات هى مثلا ضغط « قلاووظ » على يد مكنة . ووحدة الانتاج هى حاجز
الاصطدام المكتمل والمعد للتجميع . والشىء الهام الذى يلاحظ عن كل من
وحدتى العمل والانتاج هو أنه لابد أن تستجيب كل منهما للقياس الدقيق
فيما يتعلق بالحجم والنوع اللازم لانتاجها والتكاليف .

والخطوة الثالثة هى أن تقسم المنشأة جميعها الى مراكز انتاج . ومركز
الانتاج هو عبارة عن مكنة أو مجموعة من المكنات تكون ورشة مستقلة .
وأهمية هذه النقطة واضحة : فانه بقسمة التكاليف الكلية لمركز الانتاج على
عدد الوحدات التى ينتجها يمكن تحديد تكاليف أى وحدة انتاج ، وبذلك
تخلق المعايير أو المعدلات ، واذا انخفضت تكاليف الانتاج ، أو زادت عن
هذه الأرقام علمت الادارة فورا بهذا وحاولت أن تجد له تفسيرا .

والخطوة الرابعة تسمى الاجراء وهو يشمل عددا من العمليات المتباينة
تجمع عادة فى سلسلة . مثال ذلك حركة المواد أو التفتيش على المواد المجمعة
من مناطق عديدة . ويتضمن الاجراء تنسيقا أكبر مما يوجد فى وحدة العمل
ومن وحدة الانتاج أو مركز الانتاج ؛ اذ تجمع عمليات متوالية عديدة للتنفيذ
المشترك والرقابة .

والخطوة الخامسة والأخيرة فى رقابة العمل الصناعى هى المنتج النهائى
أو الخدمة التى تجمع عمل كل مراكز الانتاج فى تركيب نهـــائى كما هو
الشأن عندما تخرج عربة من خط الانتاج . وهذه الخطوة الأخيرة هى التى
يشار اليها عادة برقابة الانتاج ، ولكن سوف لاتكون مثل هذه الرقابة ممكنة
دون اتمام كل الخطوات التى سبقتها فلم يكن من المستطاع تحديد تكاليف
الوحدة فى المنتج النهائى الا أن تكون تكاليف الوحدة قد حددت فى كل
خطوة سابقة فى نظام الرقابة . كما لايمكن تحديد سعر المنتج وحساب

(٨) ل . ب . الفورد : كتاب تطبيق قوانين الادارة على التصنيع (نيويورك ١٩٢٨)
ص ١٣١ .

الربح على أساس واقعى فى كل وحدة انتـــاج الا اذا كانت كل خطوة من الخطوات السابقة صحيحة .

وحدات القياس فى الحكومة :

تنهض الحكومة على خلاف المنشآت الخاصة بكثير من الواجبات التى تتحدى التبويب باعتبارها منتجات أو حتى خدمات ، فمثـــلا قسم شرطة البلدية يحمى الأرواح والممتلكات فى مدينة ، ومن الواضح أن هذا النشاط يعتبر خدمة بمعناها المتسع. ولكن ماهى وحدة الحماية؟ وكم تتكلف وتحمى وزارة الخارجية مواطنى الولايات المتحدة الذين يسافرون الى بلاد أخرى . وهذه أيضا عملية . ولكن كيف تقاس وماذا تكون قيمتها ؟ والمحاكم مفتوحة لجميع المواطنين ولكن لا يستخدمها فى كل سنة الا نسبة صغيرة من جمهور المواطنين. فما هى قيمتها بمدلول يقبل القياس ؟ وتبدو الصعوبة واضحة على الفور فى التعرف على الوحدات التى تقبل القياس فى مثل هذه الحالات (٩) .

ومع ذلك فهناك مجالات واسعة فى الادارة العامة يمكن فيهـــا تطبيق معايير فى القياس تقارن بالمعايير المستخدمة فى الصناعة لتحليل وحدات العمل ووحدات الانتاج ومراكز الانتاج والعمليات بحيث تتحقق من تكاليف المنتج النهائى أو الخدمة . وقد تكون الألفاظ مختلفة بعض الشىء ، ولكن الاجراء لايختلف مطلقا . ففى مستوى الخدمة البلدية وضعت مقـــاييس لكفاية الأداء فى أعمال الشرطة والحريق والتعليم والخدمة المكتبية والأشغال العامة ولكن بالاضافة الى ذلك نشأ عدد من اجراءات الرقابة يشمل صلاحية خدمات البلدية متميزة عن فاعليتها وفى مستوى الولاية أشار معهد الادارة العامة فى نيويورك الى الوسيلة فى مجالات ادارة الطرق الرئيسية وادارة التعليم (١٠) . ومع ذلك فلابد أن نسلم بأن أغلب الدراسات فى الولايات قد أظهرت حتى الآن أنه بينما تقبل نتائج المناشط الحكومية أو فاعلية الأداء فيها القياس فى الحقيقة الا أن الجهود الفعلية التى بذلت لقياسها كانت أقل مما هو مستطاع .

---

(٩) راجع على سبيل المثال قياس المناشط البلدية تأليف كلارنس ريدلى ، هربرت سيمون (الطبعة الثانية شيكاغو ١٩٤٣) .

(١٠) معهد الادارة العامة « تقرير سرى عن مؤتمر وحدات الحكومات المحلية مع التركيز على الطرق الرئيسية » المنعقد فى مدينة نيويورك فى ٢٨ ، ٢٩ أبريل سنة ١٩٣٢ تحت رعاية مجلس العلوم الاجتماعية (مذكرة غير منشورة) ص ٨٤ وما بعـدها والمراجع . انظر أيضا دراسة المعهـــد التى عنوانها « البحث الرسمى فى سمة وتكاليف التعليم العام فى ولاية نيويورك » (١١ جزءا نيويورك ٣٨) .

وقد حدث التطور البارز خلال العقد الماضى أو نحو ذلك فى المستوى الفيدرالى أساسا حيث صاحبت وسائل قياس العمل نشوء ما يسمى بميزانية الأداء(١١) • وبالاضافة الى ذلك فقد أجرى عدد قليل من المدن متأثرة بعض الشىء بهذا التطور (وبصفة خاصة مدينة كانساس وريشموند وســـان دييجو) ، وكذلك كاليفورنيا ومدينتين أو ثلاث مدن أخرى تجارب حول نظم الرقابة الادارية ترتكز على الميزانية • ومن ذلك اكتشف أنه يمكن فى الواقع تطوير وحدات قياس فى الهيئات العامة الناجحة لكثير مما تنهض به الحكومة •

فمثلا ماهى تكاليف تشغيل عربة نقل حكومية أو عربة تسوية أو بولدوزر؟ وما هى تكاليف تسوية أو صيانة مسافة ميل من الطرق الرئيسية ؟ وماهى تكاليف سفينة شحن أو مدمرة أو دبابة أو صاروخ موجه ؟ وكذلك فان هناك مناشط من نوع آخر تقبل القياس هى تكاليف تعليم تلميذ فى المرحلة الأولى مقارنة بتكاليف تعليم تلميذ فى الفصول الأخيرة من المرحلة الثانوية والأرباح مقيسة بالانتاج الزراعى ، ونتيجة ماتدفعه الحكومة للفلاحين فى مقابل القيام ببعض التجارب فى فلاحة الأرض مقارنة بالمعونات التى تدفع اليهم لشراء المخصبات وما تتكلفه وزارة البريد فى نقل كل وحدة من مختلف مراتب المراسلات واختلاف تكاليف المياه للمقيمين فى المدن المجاورة وتكاليف تحصيل ماقيمته مليون دولار من ضرائب الدخل الفيديرالية ، ونســـبة التكاليف رياسية للتكاليف التنفيذية فى مختلف الخدمات الاجتماعية • هذه التقديرات وكثير مثلها فى كل أجزاء العمليات الحكومية يمكن أن تحدد الآن فى الأغلب على أساس البيانات التى تجمع خلال عمليات ادارة الميزانية •

ولكن مثل هذه البيانات ذات فائدة كبيرة للموظف التنفيذى بحيث لايجوز الابقاء عليها محبوسة فى سجلات ادارة الميزانية • وينبغى أن تتاح هذه البيانات للموظفين التنفيذيين ، أو ينبغى لهم أن يجمعوا البيانات اللازمة لهم بصفة دائمة لاستخدامها باستمرار • فقد وجد الآن أنه حتى المجالات الحكومية، التى افترض من قبل أنها تستعصى على تحليل وحدة التكلفة ، أنه بالمثابرة والابتكار يمكن اجراء تقدم كبير فيها • ومع التسليم أنه يصعب غالبـــا الوصول الى درجة الجودة المطلوبة وأن من الصعب توزيع التكاليف المشتركة، وأنه ليس من المستطاع دائما حساب قيمة المزايا بدقة فان الحقيقة مازالت هى أن المقياس التقريبى فى يد الادارى خير من عدم وجود مقياس مطلقا • لماذا ؟ لأنه حتى اذا لم تكن القياسات على درجة كافية من الدقة فان الادارى

(١١) انظر فصل ١٥ •

يستطيع مع ثبات عناصر العمل أن يحدد ما اذا كانت الأمور فى المنظمة ووحدات برنامجه آخذة فى التقدم أو التأخر على منحنى كفاية الأداء . وفى بعض الأحيان تكون معرفة الاتجاه هى كل ما يحتاج اليه الادارى حتى يبدأ فى البحث عن النقط الضعيفة فى التنظيم .

امتداد الرقابة الداخلية فى الادارة العامة :

كيف يمكن التوسع فى أنظمة الرقابة الداخلية فى الادارة العامة ؟(١٢) أولا يجب أن تحلل مختلف أنواع المواقف الادارية للتعرف على مدى مطاوعتها للقياس والمعايرة . وسوف يتضح أن هناك ثلاثة أنواع رئيسية من المواقف:

١ ـ العمل الذى تبلغ فيه المعيارية نفس الدرجة المكتملة التى وصلت اليها الصناعة ، ومن ثم فهى تخضع لنفس درجة القياس .

٢ ـ الأعمال والوظائف المتكررة والتى تقبل القياس نسبيا ، ولكن تحدث فيها بعض الذبذبات ومع ذلك فانه يمكن باستخدام الاحصاء تقدير العبء التقريبى للعمل خلال فترة من الزمن ، وبذلك يتنبأ بها بدرجة مقبولة من الدقة .

٣ ـ وأخيرا المواقف التى لايمكن التنبؤ فيها بالأعمال القادمة ، ومثل هذه المناشط متنوعة المظاهر لأنها تتضمن مشكلات جديدة وأعمالا تظهر فى فترات غير منتظمة . وهذا هو المجال الوحيد الذى يحتوى على مشكلة حقيقية من وجهة نظر القياس الذى تتطلبه أغراض الرقابة .

ومع أن هذه الأنواع الثلاثة من المواقف يمكن التمييز بينها الا أنه من المحتمل أن يشمل العمل فى أى هيئة حكومية كبيرة الأنواع الثلاثة ، ومن ثم يتطلب الأمر استخدام ثلاث طرق فنية مختلفة لقياس العمل مفردة ومجتمعة ويكون على الاداريين اذن أن يركبوا النتائج فى صورة متناسقة بالنسبة للبرنامج جميعه . ولكن العملية هى نفس ما يتبع فى المنشآت الخاصة الكبيرة فيما عدا الفروق المنتظرة من حيث الدرجة .

ولتوضيح النوع الأول من هذه الأنواع الثلاثة للمواقف الادارية ـ النوع الذى تتوافر فيه درجة كبيرة من المعيارية والقياسية . أخذ مكتب التأمين والضمان الاجتماعى لكبار السن والمعمرين كمثال لذلك فان النظر فى طلبات الضمان الاجتماعى وتحديد مقادير المزايا والمطالبات هى عمليات

---

(١٢) بنى التحليل التالى على عمل مائدة مستديرة عقدها فرع واشنطون من جمعية تقدم الادارة ونشر عنها تقرير فى عددين من مجلة تقدم الادارة (يولية ـ سبتمبر ـ أكتوبر ـ ديسمبر سنة ١٩٤٢) ص ١٣٦ ـ ١٢٩ بعنوان « تخطيط العمل فى الحكومة » .

معيارية ، اذ أنه من البيانات عن التغيرات المنتظرة فى التوظيف وعدد الأفراد الداخلين أو الخارجين من سوق العمالة ونحو ذلك يمكن تقدير عبء العمل اليومى المحتمل وغير ذلك من أعباء العمل الدورية التى يمكن منها حساب معدلات الانتاج اليومية لكل عملية . ثم تجمع هذه البيانات عن كل عملية نفذت فى نفس الوحدة ويتألف منها ميزانية أفراد لها • ويصبح هذا الرقم هو المعدل • وبعد ذلك وفى نطاق حدود الميزانية الشاملة يزاد أو ينقص عدد الأفراد عن المعدل المقدر بنفس النسبة التى اختلف بها عبء العمل عما كان منتظرا لنصل الى العدد الحقيقى للأفراد اللازمين ، وبذلك تكون عملية واحدة هى الأساس لكل من التخطيط والرقابة •

ولا يسمح النوع الثانى من المواقف الادارية بمثل هذه الدرجة العالية من التوقع ، كما يتضح ذلك بالاجراء المتبع فى مصلحة الغابات مثلا ، ففى تحديد عبء العمل لحراس المناطق ــ الذين يشرف كل منهم على قسم معين من غابة أهلية ــ فان الخطوة الأولى هى تحليل العمل الجارى وتقييم العمل المطلوب تنفيذه وتقدير تأثير الطوارىء مثل العواصف والحريق . وعلى هذا الأساس توضع خطط عريضة لموسم كامل من العمل ، ثم تدقق هذه الخطط بتوحيد وقت السفر (أى تخطيط عدد من الأعمال للقيام به فى رحلة واحدة)، وتوزيع الأعمال غير المتكررة على الشهور التى يخف فيها عبء العمل الى أقل ما يمكن • وعندما تبدو زيادة فى عبء العمل عند أى نقطة (بزيادة كمية العمل المطلوب أداؤه عن الجهد المتاح بالرجل ساعة) ينسق بين خطتى عمل واحدة للعمل الذى يجب أن يؤدى وأخرى للعمـــل الذى نبغى أن ينجزه •

وبعبارة أخرى يؤسس نظام الرقابة على عبء العمل الذى ينهض به الفرد أو الوحدة فى مدى فترة من الزمن ولاتبذل أى محاولة للتحديد النوعى لما يجب أن ينجز ، وأين ، ومن الذى ينهض به فى يوم محدد • ومادام العمل لم يقنن ومن المستحيل أن نعرف ماينجزه كل عامل بالضبط والوقت الذى يستنفده فى ذلك ، فليس هناك وسيلة أخرى • فاذا ظهر أن الحساب خاطىء فانه يمكن اصلاحه اما بزيادة واما بنقص مساحة منطقة الحراسة ، وتعيين أفراد اضافيين لمساعدة الحارس ، أو اجراء تعديل مشابه لهذا •

والنوع الثالث من المواقف الادارية هو الذى يتضمن أنواعا من العمل متغيرة وغير مقننة وبصفة خاصة أنشطة الاداريين والمحامين والكتاب والعلماء وغيرهم من الفنيين • وفى هذا المجال بالذات تقابل مناشط الرقابة ببعض من الشك ، ورغم ذلك فانه من الممكن حتى فى هذا المجال الحصول على

بيانات عن الواجبات المختلفة من حيث الشكل والموضوع ، وطريقة القيام بها ، وتغير عبء العمل فيها ، وعدد مرات الاشتراك فى النهوض بالواجبات فى داخل مكتب واحد أو بين المكاتب عن طريق المؤتمرات واللجان والتوضيح والمراجعة ، وأمثال ذلك ، والحاجة الى أفراد فنيين وكتابيين ليتنقلوا بين الواجبات ويعملوا غالبا فى ثلاثة أو أربعة منها فى نفس الوقت مع الصعوبة فى تبويب الأعمال . وسوف تساعد مثل هذه البيانات على توضيح كثير من العمليات ، ولكن يندر أن يكون من الممكن وضع نظام مكتمل من الرقابة مؤسس على وسائل فنية أكثر رسوخا .

وقد عبر شستر برنارد عن وجهة النظر السائدة فى الادارة فى هذا النوع الثالث من المواقف الادارية عندما لاحظ أن الرقابة ترتبط بطريقة مباشرة وبصفة خاصة فى التطبيق الواعى بعمل المنظمة جميعها أكثر منها بعمل المنفذين بذاته »(١٣) . ومع ذلك فانه نتيجة لتأثير لورانس آپلى وعدد قليل غيره أصبح الوضوح يتزايد فى أن جميع الأعمال — حتى العقلى منها — « يقبل التحليل ، ومن ثم تخضع لنوع من قياس التوقع والرقابة »(١٤) . مثال ذلك أن ادارة ضمان المزرعة التابعة لوزارة الزراعة طبقت عقب اندلاع الحرب العالمية الثانية بقليل خطة آپلى لتحليل الوظائف فى الجهاز جميعه بما فى ذلك الوظائف التنفيذية العليا لترى كيف يتسق سير جميع العمليات معا . وقد كانت النتيجة غير المتوقعة هى « الغاء الكثير من أنظمة الرقابة وخزائن السجلات والملفات » . وقد اكتشف بالاضافة الى أشياء أخرى — ماتعلمته كثير من الهيئات — من أن المغالاة فى عدد أنظمة الرقابة يمكن أن يتساوى فى ضرره مع الغاء الرقابة كلية(١٥) .

وتشير تجربة ادارة ضمان المزرعة وغيرها كثير الى أنه اذا قام كل موظف فى تنظيم ما من الرئيس الى كتبة الحفظ بتحليل شامل لما يقوم به من عمل ،

(١٣) شستر برنارد فى كتاب وظائف المنفذ (كمبردج ماساشوستس ١٩٢٨) ص ٢٢٣ .

(١٤) لورانس ابلى « الممارسة التنفيذية فى مجال الموارد الانسانية » نشرة رقم ١٢ قسم العلاقات الصناعية (معهد كاليفورنيا التكنولوجى باسادينا كاليفورنيا أول أبريل سنة ١٩٤٦) ، عوامل التطور الحديث فى التنظيم — الافراد — (اتحاد الادارة الأمريكى — نوفمبر ١٩٣٨) ، انظر أيضا ل . ل ثيرستون « اختبار الذكاء ، القدرات » مجلة الموظفين العموميين العدد السابع (يناير ١٩٤٥) ص ٢٢ — ٢٧ ، و . رتشادسون « التطبيقات الممكنة لتحليل العوامل فى عمل ادارة الأفراد فى الحكومة » مجلة ادارة الأفراد فى الحكومة — العدد الأول (يناير ١٩٤٠) ص ١٨ .

(١٥) فورست مورجان « تجربة فى تعويض الخسارة فى الأفراد فى الهيئات الحكومية » الادارة المتقدمة العدد الثامن (أبريل — يونية ١٩٤٣) ص ٥٦ — ٥٩ .

واذا جمعت بيانات كل وحدة ثم نوقشت فانه يمكن رسم خريطة لتدفق العمل تؤدى الى تبسيط كبير لعبء العمل • وتكاد تكون النتيجة دائما هى التوفير فى الأفراد • وفى هذا المثال حدث وفر فى القوة العاملة مقداره ٣٢٠٤ رجل – ساعة فى الشهر ، من بين ٥٠٠ موظف • وبالاضافة الى ذلك تكشفت مجالات الازدواج وافتقاد التنسيق وســـارت العمليات بعد ذلك على نحو أسرع ، وامتنع كثير من الارتباك •

مسائل فى اجراءات الرقابة – المعيارية :

تنشأ فى تطبيق وسائل الرقابة الادارية بعض مسائل تحير الاداريين بصفة مستمرة منها : فوائد ومساوىء المعيارية والوضع السليم لوظيفـــة الرقابة فى داخل التنظيم واستخدام دراسات الوقت والحركة فى الحكومة واستخدام الاحصاء والمحاسبة كوسيلتين للرقابة •

واذا نظرنا فى أول هذه الموضوعات فان الأثر المخمد للاقتباس هو بغض أكثر الأفراد لمفهوم الرقابة • ومثل هؤلاء يقدرون الفردية والحرية والتجريب وحق الانسان فى أن يختلف عن غيره • ومن ناحية أخرى فان هؤلاء الذين يميلون بطبيعتهم الى وسائل الرقابة الدقيقة يقدرون النظام والوثوق والطريقة المثلى الوحيدة • ويمكن أن تسبب كل من الشخصيتين اذا وصلتا الى نهاية المدى فى التطرف انحرافا خطيرا فى الادارة • والمخالف يفشل فى التعاون بسبب سمته الفوضوية والموائم بسبب العصيان بين زملائه ومرءوسيه نظرا لما ينمسك به من الكمال •

ولكن ليس هناك مايدعو – كما أشرنا من قبل – للمغالاة فى طرق الرقابة الادارية كى تحقق نتائج مفيدة فاذا كان تقبل قدر معين من المعيارية هو الثمن الذى تدفعه الصناعة لتحقق الرقابة الادارية الفعالة أفليس هذا عائدا يستحق أن تنظر اليه الحكومة بعقـــل متفتح ؟ والمدخل المنطقى هو تفهم السبب فى ضرورة المعيارية ، ثم محاولة توفير متطلباتها مادام الأمر لايعدو أن يكون مساندة العنصر الانسانى فى الادارة وليس طمسه •

ويبدو أن المهندسين من بين جماعات أصحاب المهـــارة الذين يهتمون بالادارة هم أكثرهم اقتناعا بمزايا الاتساق ، وهو اتجاه أوضحه « دوجلاس ماينر » . وهو نفســه أستاذ فى الهندسة . فبعد أن أوضح أن المعيارية فى المواد والمكنات سر تقدم أمريكا الصناعى ، أثار التساؤل عما اذا كان يمكن أو ينبغى فى الواقع أن يخضع الجهد الانسانى أيضا لنفس الرقابة ، وكان رده على ذلك بالايجاب • فهو يعتقد أن للأنواع الفنية من المعيارية – كما هى الحال فى ادارة الأفراد – « تاثيرا عن المشكلات الانسانية فى أنهـــا تساعد

على المحافظة على المجهود فتصبح الأعمال أبسط وأيسر طريقا ويقل الاشراف المطلوب ، لأن الاجراء المعيارى قد تقرر من قبل »(١٦) .

ويدلل ماينر على أن المعيارية مرغوب فيها على الأقل فى ثلاثة أنواع من شئون الأفراد تشمل ترتيب الأعمال وتدرج عمال الانتاج ، وترتيب الوظائف، وترتيب الأداء لعمال المكتب . ولكنه يتخطى ذلك الى الدفاع عن المعيارية فى مجال العلاقات الانسانية بأكمله . وهو يعتقد مثلا أن القياس فى الأشياء الفيزيائية كان ولايزال أداة عقلية للحضارة . وكذلك فان قياس القيم الانسانية أداة مفيدة فى حل مشكلات الادارة . وهو يدعى أنه نظرا لأن أغلب الأفراد قد تعود الاتساق ، فان أفعالهم تسير وفق نمط يمكن أن يرسم عندما تتوافر حقائق كافية . وبناء على ذلك فانه يعتقد أنه اذا أمكن أن يعمل علماء النفس وعلماء الاجتماع والمهندسون ثم خبراء العلاقات الصناعية معا فان الانتصارات التى تحققت عن طريق الآلات يمكن مضاعفتها فى مجال التعاون الانسانى فى المؤسسات الكبيرة (١٧) .

والموضوع الذى يثيره هذا المقال موضوع مصيرى بالنسبة للرجل الحديث ، ولكن ربما بالغ المؤلف فيما يعتقد أنه يكون مرغوبا فيه ، أو حتى ممكنا فى محيط النشاط الانسانى . وبدلا من تنميط مثل هذا النشاط يبدو أنه من الأفضل تنميط عمليات المكنات بما يتفق مع التطورات التكنولوجية الحديثة التى تسمى الميكنة . فالميكنة هى استخدام المكنات لكل أنواع العمل المتكرر ، وحتى فى الاشراف على المكنات الأخرى ، فى حين تترك الأعمال غير المقننة التى تشمل التصميم ومجابهة المشكلات للانسان .

ولايوجد من بين الثقات فى الادارة العلمية فى الصناعة من حاول بشجاعة أو بنجاح أن يوفق بين القيم الانسانية المتقاربة ، ويتمسك بضرورة المعيارية أكثر من « هارلوبيرسون »(١٨) . ومع ذلك ففى الجمع بين وجهات النظر

---

(١٦) دوجلاس ماينر « المعيارية تنسيق للجهد الانسانى » الادارة المتقدمة العدد السابع (يناير — مارس ١٩٤٢) ص ١٥ — ٢٢ .

(١٧) ناقش هذا الموضوع من وجهة فلسفية لويس ممفورد « فى كتاب تكنيك الحضارة » (نيويورك ١٩٤٣) ، أرثر مورق فى كتاب استخدام المنطق (نيويورك ١٩٤٣) ، روبرت لبند فى كتاب المعرفة لأى شىء ؟ (برنستون ١٩٣٩) . وفى الادارة العامة تعرضت حجية المعيارية للتحدى من الكثيرين منهم دوايت والدو فى كتاب دولة الادارة (نيويورك ١٩٤٨) ، روبرت أ . ديل فى مقال بعنوان « علم الادارة العامة : ثلاث مشكلات » مجلة الادارة العامة العدد السابع (شتاء ١٩٤٧) ص ١ — ١١ .

(١٨) أنظر على سبيل المثال مقاله عن « نبوغ فريدريك تايلور » الادارة المتقدمة العدد العاشر (يناير — مارس ١٩٤٥) ص ٢ — ١١ .

الاسانية والعملية ينبغى أن نلاحظ أنه وأن كان من الممكن ، بل الأولى ، تقنين بعض العمليات والاجراءات ، الا أن البعض الآخر يذوى ويموت عندما يعامل نفس المعاملة ٠ وعلى ذلك لاينبغى أن نغالى فى التقنين قط ، بل لابد أن نحتفظ بقليل من المفاجأة فى كل ادارة ممتازة ٠ فالادارى صاحب العقلية الرياضية المشغوف بالاتســاق يمكن أن يحطم روح زملائه وموظفيه ٠ والشخصية الاستبدادية فى الادارة يغلب أن تتصف بالقسوة على المرءوسين فى اتباع النظام ٠ ويمكن أن تكون الخرائط التنظيمية الرسمية اذا بالغنا فى التمسك بها دون تقدير ضارة أكثر منها مفيدة ٠ ولابد أن تتواءم وسائل الرقابة مع الحاجات الانسانية التى تخدمها ولا يسمح لها مطلقا بأن تقلل من شأنها ٠ وليس امتحان الادارة السليمة هو تحقيق الكفاية بمعناها الضيق بل انه مقدار ادراك المدير ورعايته للقيم الانسانية التى تتأثر ببرامجه(١٩)٠

مكان وظيفة الرقابة :

هناك موضوع يثير الجدل هو اذا كان ينبغى أن توضع وظيفة الرقابة فى قمة المدرج الادارى أو توزع فى أرجاء التنظيم ٠ والوضع الأخير هو الاجراء المعتاد ، ويسانده أغلب علماء الادارة النظريين ٠ وأحد الذين يعبرون عن وجهة النظر المخالفة موظف فى الخطوط الجوية يدعى « چون ثيرستون » كان على صلة سابقة بالقوات المسلحة ، وفى رأيه أنه ينبغى أن تقوم بوظيفة الرقابة وحدة مستقلة تلحق بمكتب الرئيس التنفيذى(٢٠) ٠ ويشير ثيرستون بأن مثل هذه الوحدة قد استخدمت بنجاح فى الجيش والبحرية والخطوط الجوية التجارية ويدعى أنه تحقق فى الخط الجوى الذى كان ملحقا به وفر قدره عشر ملايين دولار على مدى سنتين ينسب الفضل فيه الى وحدة الرقابة المركزية ٠

ومع ذلك فهناك على الأقل سببان للشك فى فائدة النظام المركزى للرقابة باعتباره وسيلة تطبق بصورة شاملة تمتاز على النظام الموزع ٠ فان مثل هذه الوسيلة يمكن أن يوصى بها أولا عندما يكون العمل جديدا ٠ ويحتمل أن يفلت زمام الانفاق كما هو الشأن فى حالة الخطوط الجوية ، ولكن فى حالة منشأة أقدم فان مثل هذا النوع من الرقابة أقل صلاحية ، وثانيا فى حالة الجيش والبحرية حيث يبدو أن الفكرة نشأت فانه يوجد اهتمام تقليدى

---

(١٩) من أفضل ما عرض من وجهات النظر المتزنة فى هذا الموضوع هو ما ورد فى الفصل التاسع من كتاب ليرنت ، أولرخ ، بوز عن « استخدام الخرائط التنظيمية والدلائل » ٠

(٢٠) جون ثيرستون « وحـدة الرقابة : أحدث وسيلة لرقابة العمليـات اللامركزية » الادارة المتقدمة العدد الثانى عشر (يونية ١٩٤٧) ص ٧٤ ــ ٨٠ ٠

شديد بالتسلسل الادارى وتركيز السلطة فى القمة ، ومن ثم قد يشـار بتركيز مشابه فى الرقابة الادارية • ولكن الاهتمام بالتسلسل الادارى ووضع السلطة فى القمة أقل من هذا فى أغلب منشآت الأعمـال ، وفى مؤسسات الحكومة المدنية • ومن ثم فان نمط الرقابة الادارية أيضا يكون أكثر فائدة فى حالة التوزيع عنه فى حالة التركيز •

ولمقال « ثيرستون » أهمية لأسباب أخرى ؛ اذ أنه يرسم أربعة مبادىء للرقابة تتركز حول الأهداف والسياسات والمعـايير والتقييم والأخير هو القياس الفعلى للنتائج • وفوق ذلك فان نظرته الى وظيفة الرقابة تتسـع لدرجة أنها لاتشمل أقل من ستة عشر عنصرا تشمل التنظيم • والسياسات والخطط والبرامج والتنبؤات والميزانيات والاحصاءات والتقـارير وطرق العمل والمعايير والتبسيط والممتلكات المادية والنماذج والدلائل والمراجعة الداخلية ومشكلات خاصة فى الادارة وبحوث الادارة • وكما لوحظ من قبل فان هذه النظرة الواسعة منتشرة فى الصناعة ويحسن رجال الادارة العامة صنعا باكتسابها ــ ولايصبح أى نظام للرقابة الادارية أداة فعالة حتى يتم تركيب جميع العناصر التى تدخل فى كفاية الأداء •

دراسات الوقت والحركة فى الحكومة :

هل ينبغى أن تستخدم دراسات الوقت والحركة فى الحكومة أيضا كما تستخدم فى كثير من الصناعات عندما يكون العمل فيها شبيها بالعمل فى منشآت الأعمال ؟ ان الاشارة الى الادارة العلمية تصور غالبا رجلا يحمل ساعة وقف . وهو ربما يحاول أن يتوصل الى الوقت المعيـارى الذى ينبغى أن يستنفده أداء عملية محددة مثل عمل توصيلة فى لوحة تليفون، أو اخراج شريط من الصلب من مكنة تثقيب • ولكن الواقع أنه لم يحدث فى الادارة العامة تقدم ملحوظ فى هذا النوع من هندسة الادارة ــ الذى يمثل أعلى درجة من التخصص بين خبراء الرقابة ــ حتى فى المناشط الحكومية التى تشبه نشاط قطاع الأعمال •

وتظهر بعض مجالات الخلاف باستمرار حتى بين المتخصصين فى دراسة الوقت والحركة • مثال ذلك أن بعض أتباع تايلور يدعون أن كل ما قصده تايلور هو أنه ينبغى أن يقاس الوقت اللازم لاتمام عمليات روتينية معينة حتى يتوصل الى وضع معايير مناسبة بينما يقول آخرون انه بالاضافة الى ذلك يجب أن تقاس الحركة ويستغنى عن الحركات التى لافائدة منها اذا أردنا التوصل الى أقصى كفاية فى الأداء • ويبدو أن تايلور نفســه قد فكر فى

خريطة سير العمل (نشرة ٢٠ – ٣٠٠)		رقم ٢	٥	ص ١	رقم الصفحات ١

عملية مطلبات

☐ مادة ☒ نماذج الطلبات

رسمها الملازم جون جونس — تاريخ ٣٠ أكتوبر ١٩٥٠

تنظيم مكتب التوريدات

تنفيذ	الحالى رقم	الحالى وقت	المقترح رقم	المقترح وقت	الفرق رقم	الفرق وقت
○ عمليات	١١	١٢٠	٩	١١٠	٢	١٠
◇ اجراءات	٩		٦			
□ تفتيش	٣	٤٠	٢	٣٠	١	١٠
D تأخير	٧	٢٥٠	٤	١٥٥	٣	٩٥
▽ تخزين	١		١			
المسافة المقطوعة		١٠١٥		٦١٥		٤٠٠

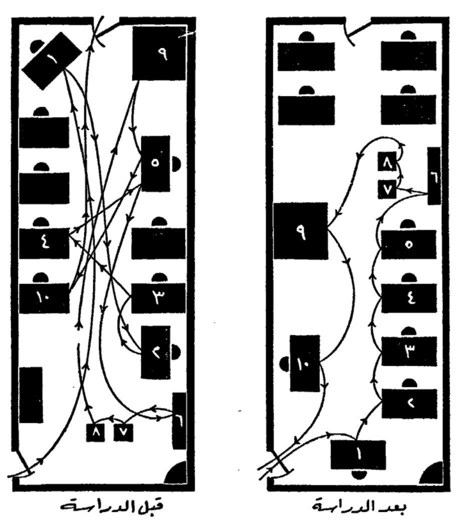
	تفصيلات ☐ الطريقة الحالية ☒ الطريقة المقترحة		المسافة	الوقت	ملاحظات
١	طلب المهمات يصل إلى كاتب التوريد	○◇□D▽			
٢	يرسل إلى كاتب الملف	○◇□D▽	٧٥		
٣	يثبت فى السجل الرئيسى	○◇□D▽		١٠	
٤	البحث فى الملفات عن الطلبات المميزة	○◇□D▽			
٥	سحب الطلبات البارزة من الملف	○◇□D▽		١٥	
٦	إعداد بطاقة المطالبة	○◇□D▽			استخدم من القصاصة
٧	الإقرار باستلام الطلب وإرساله	○◇□D▽		١٠	استخدم من الإقرارات
٨	قيده على كاتب الطلبات	○◇□D▽	١٢٠		\
٩	تصديره لكاتب الطلبات	○◇□D▽		٤٠	
١٠	مراجعة الاستلام	○◇□D▽		١٥	
١١	إلى كاتب الإعدادات	○◇□D▽	١٢٠		
١٢	فى حقيبة الوارد	○◇□D▽		١٥	
١٣	يراجع كاتب الإعدادات ومصدر التوريد	○◇□D▽		١٥	
١٤	ويعد أمر التوريد	○◇□D▽		٤٥	
١٥	يرسل الملف لرئيس التوريدات	○◇□D▽	١٥٠		عن طريق الساعى
١٦	فى سلة الوارد	○◇□D▽		٩٠	
١٧	يراجع رئيس التوريدات الطلبات ويوقع	○◇□D▽		١٥	
١٨	فى حقيبة الصادر	○◇□D▽		١٠	
١٩	يحفظ عند كاتب الحفظ	○◇□D▽	١٥٠		
٢٠	يجمع صور التنفيذ والحفظ	○◇□D▽		٥	
٢١	إرسال النسخ وحفظها	○◇□D▽		١٠	

نموذج رقم DA ٦٤٨ ١ مايو سنة ١٩٥١

العنصرين على أنهما متشابكان لأنه لابد أن ينظر الى دراسة الوقت والحركة « على أنهما حجر الزاوية الأساسى فى الادارة العلمية ، وأنهما السمة المميزة الأساسية ونقطة الانطلاق لأى فهم أو حكم فى قضاياها ، وبصفة خاصة فيما يتعلق بسمتها العلمية ورفاهية العمال »(٢١) .

(٢١) أنظر كتاب فريدريك تايلور « ادارة المتاجر » ، (نيويورك ، ١٩١١) ص ١٤٨ .

ويثير أحد مستشارى الصناعة الذى أسهم بنشاط كبير لسنوات طويلة فى شئون الصلب فى الولايات المتحدة موضوعا أكثر أهمية يتعلق بطبيعة العمل الذى يقاس وفى رأيه أن « أعظم خطأ ارتكبته الادارة على مر السنين منذ أيام تايلور هو الفشل فى التفهم الحقيقى للفرق بين العمل الذى يؤدى بسرعة عالية ، والعمل الذى يؤدى فى عجلة » وألقى باللوم كاملا فى ذلك على جانب الادارة وليس على جانب العمال . وهو يتساءل : كيف يستطيع مدير مشغول لدرجة تمنعه من أن يكون ذا فاعلية من أن :



قبل الدراسة بعد الدراسة

يؤنب عماله على سوء فهمهم لأهداف دراسة الوقت وتطبيق نظام الأجر الحافز ؟ والاجراء المعتاد هو تحديد المعدل ، ثم يترك الموضوع برمته لرئيس العمال وربما للعامل ليحكم اذا كان هذا المعدل يمكن تحقيقه.والعمل الذى يؤدى

بسرعة عالية سوف ينتج لك عملا دقيقا لأنه نفذ بالاستغناء عن الأجزاء غير الضرورية من العمل • والذى يؤدى فى عجلة سوف ينتج لك عملا رديئا ، لأنه ينشأ عن العجلة فى كل أجزاء العمل الضرورى وغير الضرورى كليهما، ومن المحتمل أن يؤدى الى عدم الرضا(٢٢) •

ومع أن خبراء الوقت والحركة قد لايبلغون أبدا عددا كبيرا فى الحكومة، الا أن بعض اجراءات قليلة تهدف الى تحقيق عدد من نفس النتائج بدأت تظهر • من أهميتها تبسيط العمل الذى أدخلته ادارة الميزانية من الحكومة الفيدرالية فى نهاية الحرب العالمية الثانية ، كما أدخلت أيضا برامج تدريبية فى التكتيك المستخدم (٢٣) • ويرتبط تبسيط العمل ارتباطا وثيقا بالتدريب على طرق العمل ، وكلاهما يدخل فى تدريب المشرفين • كما يتصل تبسيط العمل أيضا بتخطيط العمل والرقابة عليه ، ومن ثم فهو أداة مفيدة متعددة المزايا •

وتعتقد وزارة الحربية أن تبسيط العمل يمكن من استخدام اليد العاملة والمعدات والمواد والمكـــان بطرق أكثر فاعلية • والخطوات الخمس التى يتضمنها تبسيط العمل هى : اختر العمل الذى يراد تطويره ، سجل تفاصيل العمل وحـــلل هذه التفاصـــيل واقترح التحسينات ، أدخل الطريقة الجديدة(٢٤) • وبرنامج تبسيط العمل كما طبق فى بعض هيئات أخرى فى الحكومة الفيدرالية يركز على توزيع العمل وتسلسله وحجمه •

والطرق الفنية الأساسية الخمس فى هذا الاجراء التى تستخدم أيضا فى الرقابة الادارية هى خريطة توزيع العمل وخريطة تدفق العمل وحصر العمل ودراسات الاقتصاد فى الحركة ودراسة نظام مكان العمل • وخريطة توزيع العمل كما يصفها الجيش هى تبويب بسيط لمختلف الواجبات التى ينهض بها الأفراد مرتبة حسب أهمية المناشط الكبرى فى البرنامج ــ كما يوضح الوقت الذى يقضيه كل فرد فى كل عمل • وتبين الخريطة بأكملها مجموع الساعات ــ رجل التى تقضى فى كل نشاط • وخريطة تدفق العمل

---

(٢٢) آلن موجنسن « دراسة الوقت والحركة : الادارة المتقدمة العدد السادس (يناير ــ ومارس ١٩٤١ » ص ٢٨ • هذا المقال يعدد آراء تايلور عن الخطوات التى تتضمنها دراسة الوقت والحـــركة •

(٢٣) راجع دليل المتدرب لدورات تبسيط العمل ، مواصفات لتبسيط العمل فى الأجهزة ، دليل المشرف لخريطة توزيع العمل ، دليل المشرف لحصر العمل ــ اعداد ادارة الميزانية فى الولايات المتحدة (واشنطون ١٩٤٥) ملخص فى النشرة رقم ٩١ لمصلحة الادارة العامة (شيكاغو ١٩٤٥) •

(٢٤) وزارة الحربية ــ طرق تبسيط العمل (نشرة فنية رقم ٢٠ ــ ٣٠٠ واشنطون ١٩٥١) ص ١٠ •

تبين وتوضح سير الجهد المنتج وتسجل الخطوات التى يتضمنها اجراء معين بحيث يظهر منها الجهد المزدوج والسير العكسى ونقط الاختناق . ويحلل التوضيح المرافق سير المجهود فى عملية الامداد بأنواع معينة من معدات الجيش . وتبين خريطة حصر العمل أثر الحجم النسبى لعملية ما فى الطرق المستخدمة . وتقل دراسات الاقتصاد فى الحركة من المساحة التى يستطيع فيها الفرد الذى ينهض بنوع معين من العمل أن يؤديه بفاعلية كما تبين كيف يمكن أن يؤدى العمل بأقل قدر من المجهود المادى . وأخيرا فان دراسات التوزيع المكانى تختبر العلاقة بين التوزيع المكانى وطرق العمل المستخدمة ويبين التوضيح المرافق نتيجة مثل هذه الدراسة كما تطبق على مكتب كبير يعمل فيه عدد كبير ويزوره بصفة دورية ساع يوزع البريد(٢٥) .

ونجد هنا اذن شاهدا على أن رجال الادارة العامة أخذوا ببطء فى اتباع ما سبقت به الصناعة من تكنيك مراقبة العمل . فالى أى مدى تتقدم هذه الحركة ؛ والى أى مدى تتحول العمليات الى الفنية ؟ وهل ستثبت هذه الوسيلة أنها بديل مناسب لدراسات الوقت والحركة . هذه كلها أمور يستند الحكم فيها الى توافر تجربة أكبر .

الاحصاء والمحاسبة :

ونحب أن نؤكد نقطة أخيرة وهى أن أى نظام للرقابة الداخلية لابد أن يعتمد على عدد من العناصر ولايقتصر على عنصر واحد . ولما كانت أنظمة الاحصاء والمحاسبة الحديثة أدوات لاغنى عنها فلابد أن يكون للادارة حرية استخدامها فى أى وقت . ومعنى هذا أنه يجب تجنب الاتجاه الى قصر هذه الوظائف على المستوى الرياسى فى الحكومة .

فالادارى يستخدم الاحصاء يوميا . وقد أوضحنا على سبيل المثال فى مناقشاتنا من قبل لوحدات القياس فى هذا الفصل أن الاحصاءات هى وسيلة التنبؤ بأعباء العمل التى يصعب قياسها بطريقة أخرى . كما يلعب الاحصاء أيضا دورا رئيسيا فى التخطيط والميزانية ورقابة التكاليف . ورغم التوسع الحالى فى استعمال هذه الطريقة قدمت الأدلة على أنه يمكن ، بل وينبغى أن تستخدمها الادارة على نطاق أوسع باعتبارها اجراء تنفيذيا معتادا وخاصة فى التخطيط والرقابة (٢٦) . وعلى ذلك ينبغى للادارى المؤهل تأهيلا جيدا

(٢٥) المرجع السابق ص ٢ — ٣ .

(٢٦) چون كورسن « استخدام الاحصاء فى الادارة » الادارة المتقدمة العدد التاسع (ابريل ، يونيه ١٩٤٤) ص ٧٤ — ٧٨ .

أن يزود على الأقل بالمعرفة الأولية بالطرق الاحصـــائية ، ويتفهم كذلك استخدامات وحدود هذه الوسيلة وكيفية الحكم على النتائج على أن يعتمد على غيره بالطبع فى التجميع والتبويب الفعلى للبيانات ٠

وكذلك فانه لاغنى عن الاجراءات الحديثة فى محاسبة التكاليف والمراجعة الداخلية ، وكلما زاد اهتمام المحاسبين بقصور الفاعلية التى يتصف بهـــا التنظيم والادارة بصفة عامة توسعوا فى دراساتهم للدور الذى يمكن أن تلعبه محاسبة التكاليف فى تحسين التخطيط والميزانية والرقابة الادارية ٠ ويعتقد « هوارد بوردنر » ــ وهو مساعد استشارى لوزير الدفاع ــ أن الأهداف الثلاثة للنظام المحاسبى السليم هى المساعدة على تحديد خطة العمليـــات وقياس الأداء بمصطلحات رياضية كلما أمكن ذلك ، ومقارنة الأداء بالأهداف الأصلية(٢٧) ويرتبط هدفان من هذه الأهداف ارتباطا مباشرا بوظيفة الرقابة والهدف الثالث يتصل بالتخطيط الذى هو الخطوة الأولى فى عملية الاستكشاف فى الادارة ٠

وقد تطورت محاسبة التكاليف فى مجالات قليلة من الادارة العامة بحيث أصبحت الآن أكثر تقدما منها فى كثير من منشآت الأعمال الخاصة ٠ وتقدم البيانات فى الحكومة فى بعض الأحيان باعتبار جهد الرجل ساعة أو عمل الآلة / ساعة أكثر منهـــا مقدرة بالدولار ٠ ويقول بوردنر ان استعمال مثل هذه المقاييس المادية لأغراض رقابة التكاليف فى أدنى مستويات التنفيذ يكون فى الغالب أكثر وضوحا واقتصادا من استخدام اصـــطلاح القيمة النقدية الدولارية ٠ وأضاف انه من المنتظر أن يكون من المستطاع ابتكار نظام كامل التنسيق يقابل جميع الاحتياجات بما فى ذلك احتياجات الادارة العليا وكذلك المستويات الأدنى بالنسبة للميزانية والتقارير ٠ ولكن هذا يعنى دعم الاجراء الحالى واعطاء الموظفين التنفيذيين رقابة أكثر مما يمارسونه فعلا على محاسبة التكاليف والمراجعة الداخلية والاحصـــاء حتى يصبح النظام كامل الفائدة لأغراض الرقابة الداخلية ٠ ومن حسن الحظ أنه حدث بعض التقدم فى هذا الاتجاه نتيجة احدى توصيات لجنة هوفر الثانية بادخال محاسبة التكاليف فى الحكومة الفيديرالية ٠ وقد قامت ادارة الميزانية بدور الرائد فى هذا الأمر ٠

ويرجع التقدم الحديث فى الرقابة الادارية فى جزء منه على الأقل الى أن الكثيرين من رجال الادارة العامة يدركون الآن ــ وهم لم يدركوا من قبل ــ

(٢٧) هوارد بوردنر « تطوير المحاســبة فى الجيش » مجلة الادارة العامة العدد التاسع (ربيع ١٩٤٦) ص ١٠٨ ٠

أنهم أكثر اهتماما بالانحرافات عن المعدل منهم بتدقيق المعدلات ذاتهـــا • فالاداريون يحاولون أن يتمكنوا من الاحساس بالموقف أو يعرفوا ما اذا كان الأداء يسير الى الارتفاع أو الانخفاض وأن يعرفوا المكان الذى يبدأون منه معالجة المشكلات • وأخيرا فانهم يرغبون فى اخطار سابق ـ انذار بالعاصفةـ عن المشكلات التى ان أغفلت فقد تصبح حادة • والمطلب فى الادارة العامة هو تحقيق توازن بين الوســــائل الميكانيكية للقياس والرقابة من ناحية والعوامل الانسانية للقيادة والروح المعنوية من الناحية الأخرى •

مراجع مختـــارة

Anderson, E.H., and G.T. Schwenning, *The Science of Production Engineering* (New York, 1938), Chaps. 2, 5.

Bordner, Howard W., "The Development of Army Accounting," *Public Administration Review*, Vol. IX (Spring, 1949).

Carroll, Phil, Jr., "Time Study Applied to Cost Control," *Advanced Management*, Vol. VIII (October-December, 1943).

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Task Force Report on Fiscal, Budgeting, and Accounting Activities* (Washington, D.C., 1949).

Corson, John J., "The Use of Statistics in Management," *Advanced Management* Vol. IX (April-June, 1944).

Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945), Chap. 12.

Follett, Mary Parker, *Dynamic Administration* ,edited by Henry C. Metcalf and L. Urwick (New York, 1941). Chapter 9. "The Psychology of Control," and Chapter 14, "Individualism in a Planned Society," discuss the concept of control.

Glaser, Comstock, *Administrative Procedure* (Washington, D.C., 1941), Chaps. 9-14.

Gulick, Luther H., "Notes on the Theory of Organization," in Luther H. Gulick and L. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Adminirtration* (New York, 1837). Discusses internal control using reliable units of measurement.

Juran, J.M., "Management Problems of Measurement in the Inspection Function," *Advanced Management*, Vol. VIII (July-December, 1943).

Learned, E.P., D.N. Ulrich, and D.R. Booz, *Executvie Action* (Boston, 1951), Chaps. 8, 9.

Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1949), Chap. 17.

Macmahon, Arthur W., John D. Millett, and Gladys Ogden, *The Administration of Federal Work Relief* (Chicago, 1941), Chap. 10.

Millett, John D., *Management in the Public Service* (New York, 1954), Chap. 11, "Management Improvement."

Miner, Douglas F.,"Standardization: Harmonizer of Human Effort," *Advanced Management*, Vol. VII (January-March, 1942).

Mogensen, Allan H., "Time and Motion Study," *Advanced Management*, Vol. VI (January-March. 1941).

Morey, Lloyd, and Robert P. Hackett, *Fundamentals of Governmental Accounting* (2d ed., New York, 1951).

Morgan, Forrest H., "An Experiment in Meeting Personnel Losses in Government Agencies," *Advanced Management*, V ol. VIII (April-June, 1943).

Niles, Mary Cushing, *Middle Management* (rev. ed., New York, 1949).

Person, Harlow S., "The Genius of Frederick W. Taylor," *Advanced Management*, Vol. X (January-March, 1945).

Public Administration Service, *Work Simplification as Exemplified by the Work Simplification Program of the United States Bureau of the Budget*, Publication No. 91 (Chicago, 1945).

Ridley, Clarence E., and Herbert A. Simon, *Measuring Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration* (Chicago, 1943).

Schell, E.W., *The Techniques of Executive Control* (New York, 1946). Something of a classic in its field.

Solem, Arnie (ed.), "Work Planning in Government," *Advanced Management*, Vol. VII (July-September, October-December, 1942).

Tead, Ordway, *The Art of Administration* (New York, 1951), Chap 12.

Thurston, John B., "The Control Unit: Newest Techinque for Controllig Decentralized Operations," *Advanced Management*, Vol. XII (June, 1947).

United States Bureau of the Budget, *Specifications for Agency Work Simplification* (Washington, D.C., 1945).

—, *Supervisor's Guide to the Work Count* (Washirgton, D.C., 1945).

—, *Supervisor's Guide to the Work Distribution Chart* (Washington, D.C., 1945).

—, *Trainer's Guide to the Work Simplification Training Sessions* (Washington, D.C., 1945).

Werolin, A.E., "Effective Controls for Top Management," *Advanced Management*, Vol. XII (September, 1947).

٢٦
التعاون والتعارض

تجرى عمليات الادارة ، بما فى ذلك عمليات الاداة العامة ، فى جو من الصدام والتنافس مما يضفى الاثارة على جهودها • ومع ذلك فانه من المتناقضات أن يعتمد نجاح أى برنامج ادارى أيضا على توافر درجة كبيرة من التعاون فى داخل التنظيم • فالتعاون والتعارض ناحيتان متكاملتان فى النشاط الجماعى ، ولايمكن أن يكونا نقيضين ؛ لأن قيام واحد منهما لايلغى بأى حال وجود الآخر • وعلى ذلك فلابد من الجمع بينهما وايجاد نوع من التوازن يعملان فى اطاره لأن وجود كل منهما فى الادارة أمر طبيعى •

وتقول « مارى باركر فوليت » انه لا يمكن تجنب التعارض : فهو يحدث فى كل مكان • فلماذا اذن لايستغل ؟ • وهى توضح فى مقال لها بعنوان « التعارض البناء » كيف يمكن أن ينفذ ذلك ؛ فهناك ثلاث طرق لمعالجة التعارض : الأولى أن يطغى جانب على الآخر ، ولا يعتبر هذا حلا للمشكلة لأن الجانب الضعيف يبقى غير راض ، والثانية باستعمال المساومة • ولكن لما كان أى من الجانبين لاينال كل مايطلب فى هذه الحالة فلا يكون هذا حلا أيضا • والثالثة هى أن نحلل الخلافات فى كل جانب الى عناصرها ثم تجمع هذه العناصر مرة أخرى فى ترتيب جديد بشكل يجد فيه كل طرف مايرضيه• والنزاع الذى يحل على هذا النحو ، يعتبر عملا بناء لأن كل طرف يحصل به على مايريد وينشأ شىء جديد يعود بالفائدة على الطرفين(١) •

ويجد رجل الادارة العامة فرصة مواتية لتطبيق هذه النظرية فى التعارض البناء ؛ لأنه ينهض بوظيفة مزدوجة تشمل توقع ومجابهة النزاع والمنافسة بين مرءوسيه وفى نفس الوقت الحصول على تعاونهم • وعلى ذلك فالادارة العامة يصعب أن تكون عملا روتينيا سهلا لايشمل الاختيار أو الصراع كما يصفها المصلحون فى الخدمة المدنية الذين يتطلعون الى ابعاد العنصر السياسى

---

(١) مارى باركر فوليت « التعارض البناء » فى كتاب الادارة الديناميكية تحرير هنرى ميتكاف ، ليندل ايرويك (نيويورك ١٩٤١) ص ٣٠ — ٣٢ • راجع أيضا كتابها « التجربة الخلاقة » (نيويورك ١٩٢٤ ، ١٩٣١) ص ٣٠٠ •

من عمليات الادارة الحكومية . وهذا بالطبع ليس أمرا مستحيلا فحسب ، ولكنه غير مرغوب فيه كذلك . ولكل هذه الأسباب فان الادارة العامة مهنة تتطلب توافر أرقى أنواع المقدرة والمهارة السياسية فيمن يمارسها .

الادارى كوسيط للنفوذ :

توفر الحكومة الخدمات ، وتعمل على تطوير صناعات جديدة من ناحية ، ثم تفرض الرقابة على الصناعات وتنهض بوظيفة الحراسة من ناحية أخرى. ولما كان هذان النوعان من النشاط متكاملين فانه لايمكن الفصل بينهما . فهما معا يعملان على الارتقاء بأهداف مختلف فئات المجتمع . والعنصر المشترك في كلا النشاطين هو التنافس على القيم والخدمات واشباع الحاجات . فهل يطلب الأفراد مساكن أفضل بأجور معتدلة ؟ ان هذه خدمة لاغنى عنهـا ينهض بها المجتمع ولكن عندما تعرض القضية أمام المشرع تثار منـاورات أصحاب الأملاك ضد مناورات المستهلك لتحديد عدد البيوت الجديدة والجهاز الذى يتولى الرقابة عليها . وهل يطلب منتجو الألبان وهم أكبر أصحاب المصالح من المزارعين عددا وأكثرهم انتشارا ثمنا أعلى للألبان ؟ انهم يندفعون بعنف نحو المحتكرين الذين يتحكمون فى توزيع اللبن بالتجزئة فى المراكز الحضرية الكبيرة والى من يحافظون على مصالح المستهلكين ويعملون على خفض تكاليف المعيشة . وهل ترغب نقابات العمال فى تنظيم نواح اضافية من الاقتصاد ؟ انهم يجابهون مقاومة الادارة واتحادات أصحاب الأعمال الذين يودون الحد من أى توسع فى قوة العمال ونفوذهم . ويمكن التوسع فى عرض مثل هذه الأمثلة الى مالانهاية . والمنافسة قائمة على النفوذ وعلى الموارد المتاحة في جميع نواحى الادارة ، وخلال جميع أنواع النشاط الانسـانى يصاحبها ترابط وتبادل الخدمات .

وبسبب هذه المتطلبات والحاجات الكثيرة للمجتمع تدخل الحكومة فى التنافس مع كثير من الجماعات الخاصة عن من الذى يحصل على ماذا ، ومتى، وكيف ، وهذا يضع الادارى فى مركز النزاع الاجتماعى والتغير الاجتماعى. والادارى بالنسبة لبرنامجه والبرامج الأخرى التى تتصل به وسيط فى النفوذ لأصحاب المصالح الخاصة . وهو يوفق بين وجهات النظر المتعارضة رعاية للصالح العام ، كما أنه عامل يساعد على التوافق والتعـاون بين الجماعة . والادارى ، شأنه شأن السياسى يوزع القوة والنفوذ أيضا .

ويوجد فى الادارة خمسة أنواع رئيسية من المواقف ، أو العلاقة تتميز بالنزاع المتوقع والحاجة الواضحة الى التعاون ، وفى كل حالة يقع على عاتق

الادارى واجب قيام الاتفاق والمحافظة عليه سليما ؛ فأولا هناك موقف النزاع الاجتماعى فى المجتمع الذى تتنافس فيه الجماعات المختلفة مثل رجال الأعمال والعمال والزراعيين وغيرهم على النفوذ والبقـــــاء • وثانيا يوجد الموقف البيروقراطى أو السلطة الشرعية التى تتنافس فيها البرامج الحكومية بعضها مع بعض كذلك على النفوذ والبقاء كما هو الشأن عندما تتنــــازع وزارة الداخلية مع وزارة الزراعة ـ كما حدث على مدى سنوات على تبعية مصلحة الغابات • وثالثا هناك موقف الطائفة الحرفية الذى يتنافس فيه مختلف أنواع المتخصصين : المحامين والمحاسبين ومديرى الأفراد والاداريين بصفة عامة وأمثالهم على النفوذ فى التوجيه والرقابة على برامج معينة • ورابعا هناك موقف العلاقات العمالية الذى تتنافس فيه الادارة ونقابات العمال على الدخل والمكانة والنفوذ فى داخل المنشأة(٢) • وأخيرا هناك مايمكن أن نطلق عليه موقف الطموح الشخصى الذى يحاول فيه الأفراد أن يحصلوا على السلطة والنفوذ لأنفسهم • وهذه هى الأنواع الخمسة الرئيسية للمواقف متضمنة علاقات القوة أو العلاقات الانســـانية ، اذا أردت ، التى يكون من واجب الادارى أن يحدث الانسجام بينها حتى يصل برنامجه الى أهدافه • وعلى ذلك يجب عليه كوسيط أن يكون استراتيجيا ماهرا •

وينبغى حتى نتجنب سوء الفهم أن نحدد بوضوح مايفترض أن يحويه هذا الفصل ومالا يشمله • فأولا من المعتقد أن الأفراد ينقسمون ويتشاحنون بسبب الفروق الأساسية فى المادة والقيم ، ويعتقد أيضا أن الاختلاف البرىء فى الآراء أمر طبيعى فى أى مجتمع ، وأن من خطل السياسة محاولة ازالة هذا التباين وتحويله الى نمط مشترك • وأخيرا فانه لايفترض أن الطرق الفنية يمكن أن تحل النزاع ولكن دورها يقتصر على مساعدة من حسنت نياتهم فى التغلب عليه •

وقد ناقشنا فى بعض الفصول السابقة موضوع القيادة ، وهى وظيفة التوجيه التى ينهض بها الادارى • ومن المقترح الآن النظر فى مواقف التعارض ـ التعاون التى هى مادة الادارة • ومن بين الأنواع الخمســـــة من المواقف الادارية التى حددناها من قبل تتميز الأربعة الأولى بنشاط الجماعة ، ومن ثم تقع فى نمط منفصل • وسنناقشها هنا ونستبقى النوع الخاص لدراسته فى الفصل التالى الذى يناقش الدوافع والعقوبات •

(٢) هذه ناحية من النزاع الاجتماعى فى أوسع معانيه (الفئة الأولى المذكورة هنا) ولكن اذا نظرنا اليه فى الاطار الضيق لبرنامج معين فانه يعالج بشكل أكثر واقعية كمجال منفصل للنزاع الذى يهتم به الادارى على الفور •

مواقف الصدام الاجتماعي والادارة :

مواقف الصدام الاجتماعى التى يتعرض لها الإدارى هى تلك التى لابد أن يتنافس فيها برنامجه مع البرامج الأخرى أو يتعرض لعداوة مجموعات معينة فى المجتمع فى سعيه للحصول على تقبل كاف يكسبه مساندة شعبية قوية ويساعده على الاحتفاظ بالتوازن بين جميع البرامج العـامة رعاية للصالح العام • ولابد للادارى حتى ينجح فى معالجة المواقف التى تتميز بما فيها من قوى متعارضة أن يتفهم أسباب تصرف الأفراد فى المجموعات على نحو معين وما هى الجماعات المتعددة فى المجتمع ، ولماذا تتنافس ومفتاح ذلك هو فى تقدير الأوهام أو أنظمة المعتقدات التى يعيش عليها الأفراد •

ويقول ماك آيفر : « ان الأسطورة هى قيمة المعتقدات المغروسة والأوهام التى يتمسك بها الانسان ويعيش بها ومن أجلها »[٣] • وهو يقسم كل السلوك الاجتماعى الى أساطير ، أو ما يسميه الكسندر ليتون أنماط المعتقدات من ناحية والطرق الفنية من ناحية أخرى وتقع الادارة بصفة عامة فى الفئة الثانية • ومع ذلك فليس التقسيم دقيقا لأن الفئتين تندمجان فى كثير من النقط •

ووظيفة الأسطورة فى المجتمع هى حصر الدوافع البيولوجية واكسابها الشكل والتحديد • ويقول ماك آيفر : « ان لكل مدينة ، ولكل عصر ، ولكل أمة ، سمتها من عقدة الأسطورة ؛ ففيها يكمن سر الوحـــدة الاجتماعية والاستمرار الاجتماعى ويتكون التاريخ الداخلى لكل مجتمع من تغيراتها • وأينما يذهب الانسان ومهما يقابل فانه يغزل حول نفسه نسيجه من الخرافة كما يغزل اليسروع فيلجته ، فكل فرد يغزل ثوبه الخاص فى نطاق النسيج الأكبر للمجموعة بأكملها وتتدخل الاسطورة بين الرجل والطبيعة وهو يتفهم العالم ويجربه من خلال الأسطورة • وهو يشعر بالأمان فى عالمه من داخل الأسطورة »[٤] •

فهل تصف الأسطورة الحقيقة ؟ وهل يوثق بها ؟ وهل هى أصيلة ؟ ليس هذا ضروريا ؛ اذ تتسع نظم المعتقدات لما بين أكثر فلسفات الحياة عمقا وبين أعجب أوهام الرجل الجهول • والخرافة لفظ متعادل تختلف محتوياته، وهى على هذا الفهم والاستعمال تتضمن « كل المداخل والاتجاهات الانسانية وكل الأشكال التى يتقابل عليها الناس أو يشكلون الحياة »[٥] واستخدام

(٣) روبرت ماك ايفر ، شبكة الحكومة (نيويورك ١٩٤٧) ص ٤ •
(٤) المرجع السابق ص ٥ •
(٥) المرجع السابق •

مثل هذا المفهوم الواسع له مايبرره بما يبدو من التطبيق العام . ويعيش الأفراد دائما فى ظل أنظمة للمعتقدات تربطهم معا فى جهد متعـــاون فى مجابهة أعدائهم . وقد يكون الاعتقاد فى أساطير معينة خطأ من النـــاحية الأخلاقية ، وقد يؤدى الى تدمير الجماعة التى تتمسك بهـــا ، ولكن مادام الناس من سماتهم الســـلوك على هذا النحـــو فان من أوليات الحكمة الاعتراف به .

ومن السمات الأساسية فى الأخذ بالأسطورة دعم الولاء للجماعة وقيادتها باستخدام الرمزية لجانب من الجوانب ، وهو ما يدخل فى كل نزاع . وتخلق الجماعة لها شيطانا يكون هدفا للهجوم الموحد اذا لم يكن هنـــاك شيطان من قبل . واذا لم يوجد موضوع حى فسوف تخلق الجمـــاعة موضوعا يدعم وحدتها الداخلية واحساسها بالاستغراق والأمان (يكون فى بعض الأحيان أقرب الى الخيال منه الى الحقيقة) . ولايعنى هذا القول الاقلال من تقدير الطبيعة الانسانية ، بل انه ببساطة وصف للطريقة التى يبدو أن الجماعات تسلكها فى ظل نظام للمعتقدات .

ويمكن اختبار هذا التحليل بالرجوع الى أمثلة واضحة ؛ فالشيطان بالنسبة لادارة مؤسسة لاتتجاوب مع التنظيم العمالى هو نقابات العمال ، وبالنسبة للفلاحين هو الأسعار المنخفضة لمنتجاتهم والأسعار المرتفعة لمـــا يضطرون الى شرائه ، وبالنسبة للمحافظين هو الحطاب الذى يعرى الغابات، وبالنسبة للمرافق العامة هو منافسة التعاونيات التى تعمل فى نفس المجال والتهديد بملكية الدولة ، وبالنســبة لموظفى الصحة العامة هو الفقر والأمراض التى تترعرع فى كنفه ، وهو بالنسبة للمدرسين الفصول المزدحمة والمرتبات المنخفضة ، وهو بالنسبة لجماعة الناخبات التبلد السياسى فى كثير من النساء ، وبالنسبة لنقابات العمال الادارة العنيدة ، والمتحايلين فى مراكزهم، وهو بالنسبة لمهنة الطب تهديد برنامج التأمين الصحى الذى تؤيده الحكومة، وبالنسبة لرياضة الصيد هو الصياد الذى يقتل الغزلان قبل موسم الصيد، وبالنسبة لأمناء المكتبات القراء الذين يعبثون بالكتب ، وبالنسبة لرجال الدين قلة المواظبة على الذهاب للكنيسة ، وهو بالنسبة لصغار الأولاد المداومة على سؤالهم غسل أيديهم قبل تناول الطعام .

والمسألة هى أن أعضاء كل فريق فى المجتمع يتجهون الى تضخيم النزاع كوسيلة لتقوية وحدتهم . وفى بعض الأحيان تكون هذه الدوافع حقيقية وضرورية ـ ولا ينتظر أن ينقدها أى انسان استنادا الى سبب أخلاقى أو غير ذلك ـ ولكن فى أحيان أخرى يشبه سلوك الجماعة لعبة العساكر واللصوص

باستعمال البنادق الخشبية حيث يقوم كل فرد فيها بدور معين يستمد منه كل الممثلين والمجموعة نوعا من الرضا الداخلى ٠

واحدى الوسائل لحل مواقف النزاع الاجتماعى التى أخذ استخدامها ينتشر هى تكنيك يسمى ديناميكية الجماعة ٠ وهو عبارة عن خلق الاجماع فى الفريق بالتركيز على نقط الاتفاق أكثر من التركيز على نقط الاختلاف ٠ ومادامت توجد مجموعتان من الأفراد تفكر كل منهما فى الأخرى على أنها تقع فى ناحية مخالفة ، فلا ينتظر أن ينجح بينهما الالتقاء والتفاهم ، ولكن عندما تبدأ كل منهما تفكر على أساس اجتماعهما للسير نحو هدف مشترك يأخذ النزاع فى التحول الى تفاهم فالصبر وتفهم وجهة نظر الطرف الآخر والموضوعية وتجنب التفاخر الشخصى المزيف ، كل هذه عناصر أساسية فى الوصول الى اتفاقات سليمة ٠

فماهى الرابطة بين ديناميكية الجماعة ونظم المعتقدات أو الأساطير فى الارتقاء بالتعاون فى نطاق الجماعة الداخلى والتنازع مع الجماعة الخارجية؟٠ ومع أن ديناميكية الجماعة لاتعدو أن تكون تكنيكا ، ومن ثم لاتحمل مايؤكد أن الموضوعات المادية سوف تجد حلا دون استثناء الا أنها ـ نظرا لما تحدثه من تعديل فى نظم المعتقدات بخلق جماعات جديدة تتكون من بين أعضــــاء الجماعات المتنازعة ـ فان تطبيق ديناميكية الجماعة قد تكون الوسيلة لحل أنواع كثيرة من موضوعات النزاع ٠ فما مدى تطبيق هذه النظرية ؟ وهل يمكن تطبيقها بنجاح فى المستوى القومى أو حتى فى المستوى الدولى ؟ انها تطبق حاليا بأكبر قدر من النجاح فى الجماعات الصغيرة ، وفى حالة موضوعات الخلاف الصغرى ولكن امكانياتها لاتحد بهذا ، وقد يصبح لها نفس الفاعلية فى مجالات الجدال الكبرى كلما زادت الخبرة بها ٠

ويعرض « ستيوارت شاس » فى كتابه « الطرق الى الاتفاق » بعض التجارب الحالية المتميزة فى ديناميكية الجمــاعة ، ثم يلخص تحت خمسة مبادىء الطرق الفنية التى وضحت فاعليتها : وأولها مبدأ المشاركة الذى يعنى ادخال كل من يهمهم الأمر فى الصورة واستشارتهم واشراكهم وتحميلهم المسئولية ٠ وثانيا مبدأ نشاط المجموعة الذى يعنى ايجاد طريقة ما لاطلاق المخزون من الطاقة المتولدة من تفاعل الجماعات مثل الحرارة التى تتولد من الاحتكاك بين عضوين ؛ فالحرب تطلق نشاط الجماعات باحدى الطــرق . والشغب بطريقة أخرى ٠ ولكن لابد أن توجــــد طرق بناءة غير هاتين ٠ وثالثها مبدأ توضيح خطوط الاتصال التى يعنى ايجاد طريقة أفضل للاتصال لسد الثغرة بين الجماعات الداخلية والخارجية ٠ ورابعها مبدأ الحقائق

أولا وهو مبدأ شديد خاصة وأن الاضطراب يزيد غالبا مع الجهل • وأخيرا هناك المبدأ القائل بأن الاتفاق أيسر عندما يشعر الأفراد بالطمأنينة والاتزان لأنهم حينئذ يكونون أقل سعيا الى النزاع • ويبدو أن الطمأنينة تعتمد بدورها على معنى الانتماء وعلى احساس الانسان بالرغبة فيه(٦) • ويتوافر للادارى الذى يفهم هذه المبادىء ويستطيع استخدامها عندما يجابه بموقف من مواقف النزاع الاجتماعى يشمل برنامجه امتياز كبير على الرجل الذى يتخبط فى الظلام كما يقال •

وللمساعدة على الاحساس بموقف من مواقف النزاع الاجتماعى نقدم توضيحا عن كيفية حدوث الارتياح عندما يجتمع طرفان لمناقشة نزاع وفتح الطريق لاتفاق يفيد كلا منهما • فقد حدث ابان الحرب العالمية الثانية توقف خطير فى العمل على مراكب الحلفاء التجارية فى الموانى الأمريكية • وأظهر البحث أنه عندما يبدأ البحارة الصينيون ، أو الهنود ، أو الاندونيسيون ، أو غيرهم اضرابا بالتوقف داخل السفينة أو مغادرتها فانهم يفعلون ذلك لنقصان الولاء بل انهم فعلوا ذلك بسبب المظالم بين الجماعة التى ينشأ عنها التوتر والحرج ثم ينفجر أخيرا فى شكل اضراب •

وكانت الخطوة الأولى فى الحل هى ايجاد التنظيم ، وعلى ذلك عقدت اجتمـــاعات شهرية فى واشنطون يستطيع فيها جميع المسئولين من أمم الحلفاء المختصة مناقشة المشكلة المشتركة • والخطوة الثانية هى الكشف مبكرا فى محطات المهاجرين عن ماهية ظلامات البحارة . وقد اكتشفت ثلاثة أسباب رئيسية لذلك : الأول أن البحارة شعروا فى بعض الحالات أنه نظر اليهم على أنهم جنس أدنى ، وانعكس هذا الاتجاه فى مستويات أجور أقل من أجور البيض • وثانيا طلب البحارة مستويات أجور أكثر اتساقا مع الأجور فى السفن الأمريكية وحجتهم فى ذلك أنه مادام مصدر التمويل الغالب هو اعتمادات الاعارة والتأجير فينبغى أن يتساوى الأجر اذا تساوى العمل • وثالثا فقد شكوا من أن المعاملة وظروف العمل كانت فى بعض الحالات أدنى من المستوى المعيـــارى وأن الادارة لم تكن تبذل أى مجهود لتحسينها •

وعندما تجمعت الحقائق كلها برزت وجهتا نظر شديدتا التعارض فيما يتعلق بالسياسة والعـــلاج ؛ اذ شعر معظم ممثلى الحلفـــاء أن السلطات الأمريكية كانت غاية فى التساهل ، وأنه اذا جعلت قوانين الهجرة أكثر

(٦) ستيوارت شاس « الطرق الى الاتفاق » (نيويورك ١٩٥١) ص ٢٣٩ — ٢٤١ •

شدة ـ بأن الحكم بالسجن يتبعه الابعاد الى الوطن الأصلى ـ لأمكن الوصول الى حل سريع . ولكن رجال البحر أنفسهم شعروا أن مثل هذه السياسة تكون خاطئة .

وقد بدت المفاوضات لبعض الوقت وكأنها لاتحقق هدفا ثم نتيجـــة للاجتماعات المتواترة والحديث الصريح ظهر أساس لأحـــد الحلول هو : الرغبة فى أن يحاول ممثلو الولايات المتحدة الحصول على موافقة الكونجرس على تراخيص هجرة أكثر فاعلية اذا أمكن لممثلى سفن الحلفاء أن يعـــدلوا الظروف موضوع الشكوى . وأمكن الوصول الى اتفاق على هذا الأساس . وشرح أساس المشكلة الى اللجـــان المختصـــة بالكونجرس ومر التشريع بسرعة . كما نهض ممثلو الحلفاء بدورهم من الاتفاق ، وأحيط البحـــارة بأسس الاتفاق ، ولم يحدث بعد ذلك مغادرة السفن والاضطرابات .

المنازعات البيروقراطية على الاختصاص :

لاتقل الرغبة فى توازن القوى بين البرامج التى تعكس مصالح الجماعة فى الحكومة عن توازن القوى فى المجتمع . وقد تظل مصالح الجماعة فى الحكومة فى داخل حدود اختصاص الهيئات العامة التى تخدمها ، ولكن الأغلب أنها تتخطى هذه الحدود . فجميع المؤسسات تتوسع عندما تجد الفرصة . وينطبق هذا كذلك على مؤسسات الأعمال والجامعات والهيئات الخيرية بنفس الدرجة التى ينطبق بها على الحكومة ذاتها ، ولكنها مع ذلك تؤخذ بمفردها ككبش فداء . وعندما يتسع النشاط فى الحكومة حيث تتجمع كثير من الأجهزة على نحو من العشوائية فى تشكيل شامل لايمكن أن يكتمل الاتساق المنطقى فى تنظيمه ، فمن المحتمل أن تتداخل الاختصاصات ومصـــالح الجماعة ، بل يغلب أن تتنافس كل منها مع الأخرى ، وينشأ عن ذلك مواقف نزاع بيروقراطى لا يستطيع الادارى أن يتجاهله اذا كان يؤمل فى انفـــاذ برنامجه من زملائه المعتدين .

وبلغة علم النفس هناك عوامل معينة عرفت بأنها توضح سبب تضخم المؤسسات ؛ فكل مؤسسة تهتم مدركة أو غير مدركة ببقائها ويبدو لها كأن نموها يؤمن البقاء ويرتبط بهذا أن الشعور بعدم الأمان قد يتوازن بالتوسع فى النفوذ . ويبدو أن الأفراد يشعرون أيضا أن وظائفهم أكثر ثباتا عندما تكون المنظمة نامية . وعامل آخر هو ذيوع الرغبـــة فى الهيبة ؛ فالأفراد يستمدون هيبتهم من المؤسسة التى يخدمونهـــا والهيبة فى أعين الجمهور تصاحب غالبا كبر الحجم . كما أن أغلب الناس يسعون الى الحصول على بعض السلطة والسلطة والنفوذ يتزايدان بصفة عامة مع كبر الحجم . وكذلك

فانه يفترض فى المنشآت التى تقدم الخدمات العامة أن هذه الخدمة سوف تكون أفضل اذا كانت المنشأة كبيرة . وأخيرا هناك خوف شائع من أنه اذا لم تنم مؤسسة ما فسوف تتقدم المؤسسات الأخرى ، وتحتل الأرض الفضاء مدفوعة بالحافز الطبيعى الى السبق باحتلالها .

وفى هذه المواقف التى يكون فيها التنافس هو مفتاح المشكلة ، فان لنظام المعتقدات أيضا دورا فيها . كما تطغى الأساطير بشكل قبيح على الادارة فى الحكومة ، لأن جميع الظروف التى تشجع الخرافات موجودة فى كل تشكيل قانونى . فالجماعة المدركة لذاتها والمنظمة حول هدف (الذى قد يكون هدف الطائفة نفسها أكثر منه هدف الهيئة) تصـــبح جماعة مهنية تهتم بالاجراءات الثابتة ، وتشعر أن عليها أن تناضل لتحتفظ بحقوقها العادلة وتتوسع فى نفوذها القانونى . وبالاختصار فان الجماعة تشكل بيروقراطية والبيروقراطية تصبح طائفة ، وكلما كبرت الطائفة وتميزت المهنية فيهـا زاد الضغط لتحقيق الاتساق والتقبل غير الناقد للقيم والطرق التقليدية .

وقياسا على نمط التنازع الاجتماعى فى المجتمع وفى الحكومة أيضا فان تقبل البيروقراطية للخرافة يتبعه خلق شيطان اذا لم يكن يوجد هناك شيطان من قبل . وفى حالة الادارات العسكرية والشرطة فان أهداف العداء الجماعى هى العدو والمخالف للقانون . ومع أن هذا موقف واضـــح فان المواقف الأخرى التى تبدو أقل وضوحا لاتختلف . والشـــيطان بالنسبة لادارة الحدائق القومية هو الشخص الجـــائل الذى لايحترس من الحريق وهو بالنسبة لمدير المدينة السياسى الذى يسعىالى التعيين بالمحسوبية،وهو بالنسبة لادارة الميزانية الطلبات « غير المعقولة » لزيادة الاعتمادات المخصصة للهيئات الحكومية ، وهو بالنسبة لمصلحة الطرق الرئيسية هو مركبات النقل الكبيرة التى تتلف الرصف ، وهو بالنسبة لتجميع الكتابة على المكنة الواجبات التى تكلف بها فى نهاية يوم العمل .

وقد يوجد أكثر من شيطان واحد فى الأمثلة الأكثر تعقيدا ، ومن ثم يفرز الأدرينالين الجماعى لأكثر من سبب ؛ فأعضاء ادارة الصحة العـامة يعانون مثلا من موظفى الصحة العامة المتهاونين الذين يتركون القمـــامة تتجمع فى الأزقة ومن الاتحادات الطبية التى تبدو لهم غير عادلة فى أمور التأمين الصحى القومى . ويجد رجال السلك السياسى أن متاعبهم تتضاعف فى بعض الأحيان ليس بسبب اتجاهات الأجانب فحسب ، ولكن بسبب مواطنيهم أيضا ، وقد يكون من هؤلاء أعضاء من الكونجرس فى وليمة . وفوق ذلك فقد يتغير شكل الشيطان بين آن وآخر . من ذلك أنه عندما

كانت ادارة الطفولة تقوم بعملها فى سكون فى وزارة العمل كان شيطانها هو الذى يستغل عمل الأطفال ، ولكن عندما أعلنت ادارة الميزانية فجأة نقل ادارة الطفولة الى هيئة التأمينات الفيديرالية أصبح العدو دون شك (ولو بصفة مؤقتة على الأقل) هو ادارة الميزانية • وأخيرا فان لبعض البرامج صبغة عاطفية أكثر من الأخرى ، ويمكن أن تكون شياطينها أقوى أثرا ، وعلى ذلك فانه فى الادارات العسكرية يوجد دائما شيطان باهر فى شكل عدو خارجى محتمل له عملاء سريون ومخربون مدربون ورجال دعاية • وعلى العكس من ذلك تلتزم هيئات أخرى مثل ادارة معايير العمل ومكتب تسجيل المخترعات فى بعض الأحيان بأن تستخدم الكثير من العبقرية للابقاء على شيطان ملائم تستفيد منه • وفى هذه الحالة ولو أن المعرفة للتغلب على الجهل لها جاذبية معينة الا أن المنتظر أن يثير النزاع الحاد على الاختصاصات انفعالات أعمق بين الجماعة ، وبخاصة اذا انهمك العدو فى عمل مماثل •

وقد تفيد هذه الشياطين فى تقوية الوحدة فى جماعة بالذات ، ولكنها تعمل أيضا على تعميق النزاع على الاختصاص ، لأن الهيئة المعارضة تعمل دائما كشيطان مناسب يحل محله أو يزيد على الشياطين الموجودة من قبل• وصعوبة أخرى هى أنه ولو أن تفاخر الجماعة وانطواءها فى هيئة ماقد يساعد على ايجاد الحماسة والولاء ، وحتى الانطوائية بين الموظفين فانه تؤخذ عليها أنها تعادى الجماعات الأخرى بسهولة وتخلق التنافر وتضعف تدريجيا قوة التأثير والاستمرار فى الجماعة ذاتها • فالبيروقراطيات منطوية بذاتها على كل حال ، واذا ما أخطأ ادارى بزيادة هذا الانطواء فسوف تخسر الجماعة الداخلية فى المدى الطويل أكثر مما تكسب •

ومع أن التنازع على الاختصاص يظهر مايترتب عليه من صـــدام بين الجماعة ، فان هذا الصدام لاينشأ عن الاعتداء فحسب • فالبرنامج مهما يكن حجمه يتركب من كثير من المناشط المترابطـــة والتقسيمات الدقيقة للتنظيم لايفصل بالضرورة جزءا من البرنامج عن الآخر • ومن ذلك قد يجد كل ادارى أن من الوظائف التى تتصل بعمله مايقع تحت سيطرة الآخرين فاذا كان ذا ضمير يقظ فسوف يحاول أن يمد سيطرته حتى يثق بنتائج عمله • وقد تنشأ الأساطير وتساعد جهوده فى هذا الاتجاه ، ولكن صعوبات التعاون لاتنشأ عن الخيال ، كما أنه لايمكن حلها تماما بالنوايا الطيبة • بل ان الأمر يحتاج الى شىء أكثر من ذلك ؛ انه يتضمن خطوطا واضحة فى تشكيل التنظيم والاختصاص بالاضافة الى عقد مؤتمرات متعددة بين المهتمين لتوضيح توزيع المسئولية والطريقة التى تتجمع بها أجزاء البرنامج الى شىء

متميز له قيمة اجتماعية • واستنادا الى هذا والى غيره تبرر الادارة العليا قيام هيئات رياسية مثل ادارات الميزانية ولجان الخدمة المدنية ومجالس التخطيط وأمثالها •

وعلى ذلك فان هناك عناصر اضافية فى مشكلة تنازع الاختصاص هى السياسة غير الواضحة والتنسيق الادارى غير السليم • فاذا كانت السياسات مرتبكة ومتعارضة فى قمة المؤسسة فان كل برنامج يتداخل مع غيره يحتمل أن يصبح متنافسا معه ، لأن المشكلة ببساطة هى عدم وضوح الحـــدود فلا يعرف الادارى أين يكون معتديا على اختصاص غيره • وكذلك اذا كانت أنواع الرقابة والتنسيق غير ناجحة فالفرصة مؤاتية للبرامج المتداخلة فى أن تتوسع فى اختصاصاتها ، ومن الطبيعى أن تحاول هذه البرامج أن تشغل الأرض غير المحتلة قبل أن يجد الآخرون فرصة احتلالها •

ويحتمل أن تزداد هذه المشكلة حدة عندما يكون حجم المنشأة كبيرا ويفتقد التعاون بين هؤلاء الذين يحتلون مراكز السلطة فى وظائف الادارة العليا • وعندما تكون التشريعات التى يصدرها الكونجرس غير متناسقة مثلا أو عندما يفشل الكونجرس ورئيس الجمهورية فى تعاونهما فى العمل يفتح الطريق الى الصراع البيروقراطى الداخلى على مستوى الوزارات • والواقع أن افتقاد التعاون سبب رئيسى للصراع البيروقراطى الداخلى السيىء فى واشنطون • ويبدو من المحتمل ــ اذا فهمت السياسات بصورة أوضح ، واذا كانت العلاقات بين الكونجرس وجهاز الدولة التنفيذى أكثر انسجاما ، واذا تحسن التعاون فى مستوى مجلس الوزراء ــ أن يقلل الصراع الداخلى والتنافس غير المرغوب بين الهيئات الفيديرالية الى درجة كبيرة • ومن المنتظر أن يؤدى التوسع فى الاعتراف بأثر هذه العوامل الى السير فى ازالة الفكرة الشائعة عن البيروقراطية من أنها أنانية متعطشة الى السلطة وتعمل باستمرار على الانتقاص مما نتمتع به من حريات •

وفى موضوع اثارة التعاون بين الجماعة ، دون أن نشجع أيضا التفردية وتعظيم الذات كناتج جانبى غير مرغوب فيه ، لاحظ أحد مؤلفى هذا الكتاب فى مكان آخر أن :

هناك فرقا بين التوسع الذى لا يسعى الا لتمويل أضخم وموظفين أكثر وزيادة فى السلطة والهيبة وبين ما يكون جزءا متكـــاملا من استراتيجية القيام بوظيفة موحدة ومتكاملة • ومن السهل أن يسير أحد الاتجاهين مع الآخر • وعلى ذلك يجب على المنفذ أن يفحص بدقة تفكيره الذاتى ودوافعه بحيث يتأكد أن رغبته فى سلطة موحدة ليست فى الحقيقة تعطشـــا ولو

مستخفيا الى السلطة • فليس هناك ماهو أسرع الى تبديد قوة منظمته من القيام بنشاط غير ضرورى وغير مترابط ، وكذلك فليس هناك ماهو ألزم للنجاح من التجميع السليم للأجزاء المترابطة بحيث يسير العمل بسهولة دون أن يفتقد شيء رئيسى منه(٧) •

دفع الاخصائيين الى العمل معـا :

والمشكلة الثالثة التى ذكرت فى أول هذا الفصل هى دفع الاخصائيين الى التعاون بدلا من محاربة كل منهم للآخر • ويبدو هذا العمل الفذ من التكامل كما أسمته « مارى باركر فوليت » فى عين الادارى الضعيف أشد صعوبة من معالجة مشكلات التعارض الاجتماعى ، أو تسوية النزاع على الاختصاص • والحقيقة أن الادعاء الشائع هو أن أشق أعمال المنفذ هو التنسيق بين الاخصائيين •

والميل نحو الانطوائية ، الذى هو احدى سمات البيروقراطية ، هو كذلك سمة من سمات جماعات أصحاب المهارة . وتعتقد كل جماعة فى نفسها أنها احسن من الأخرى ، وأن احدى وسائل الارتفاع بهيبتها هو أن تنسحب من منافسة غيرها ممن يمكن أن تتفوق عليها أو تكون ندا لها • وهذا الميل الانسانى الشائع يصل الى درجة من الذيوع حتى انه يبدو من الأمم نحو الأمم الأخرى وعلى المستوى الفردى • فانه اذا كان شخص يعمل فى القسم القانونى من مصلحة حكومية مثلا ولم يكن هو ذاته مؤهلا تأهيلا عاليا فى القانون فلابد له من أن يقبل مكانة اجتماعية أقل فى المجموعة من زملائه الذين توافر لهم الاعداد المطلوب • فالمحامون هم خلاصة تعليم طويل له التزاماته • وفضلا عن ذلك فانهم يدركون فى عملهم التدريبى كثيرا من مجالات المعرفة الأخرى ، بما فى ذلك الهندسة ، والادارة ، والطب ، والتعليم، وقانون تسجيل الاختراعات ، وأمثالها • وعلى ذلك فانهم سرعان مايكتسبون قدرا كبيرا من الثقة بالنفس ان لم يكن قد توافر لهم من قبـــل • ولكن المبالغة فى التشجيع تحول الثقة بالنفس الى احساس بالعلم بكل شيء ، وعندما يحدث هذا ــ وبخاصة فى حالة المحامين الذين يشغلون وظائف حكومية ــ تكون النتيجة والغالب اتجاها الى الاستعلاء على جميع المتخصصين الآخرين ، وسرعان ماتبدأ محاولة لانتحال السلطة الادارية ثم تشتعل المعركة بين جماعات أصحاب المهارة •

(٧) مارشال ديموك « المنفذ وهو يعمل » (نيويورك ١٩٤٥) ص ٥٣ ــ ٥٤ •

ونفس الشيء صحيح الى حدما بالطبع عن كل جماعة مهنية • وتعلق « مارى باركر فوليت » بقولها انه : « بينما تصل البيانات الى الخبير كأنها حقائق فالمعتاد أنها تتركه كفكرة »(٨) • وخبير الادارة هو أكبر المسيئين اليها ؛ لأنه يفترض أن الادارة نوع من الألغاز التى لايفهمها الا من درس مواد معينة فى الجامعة أو المعاهد العليا • أو أن المحاسب والخبير المالى يظن فى نفسه أن معرفته عن الادارة العامة تفوق معرفة الرئيس التنفيذى الأعلى الذى لايرتبط اسمه بلقب مهنى • وكثيرا ما يكون هذا الاتجاه بالذات سببا فى التصادم الذى يحدث فى المؤسســـات الكبيرة ، وهو أمر معروف فى واشنطون • كما أن خبراء شئون الأفراد هم أيضا ضحايا هذه العملية ؛ لأنهم غالبا مايشعرون أن كل ماله أهمية فى الادارة يقع كله فى مجالهم • وكذلك فان المهندسين يخلقون مشكلة فى المنظمات الكبيرة لأن تكوينهم العقلى يتجه نحو الحقائق والأرقام وهم معرضون لأن يوصفوا بالجهل فيما يتصل بالعلاقات الانسانية ونواحيها العديدة ومن الشائع أن يعمل الأطباء وعلماء الفيزياء تحت ظروف مماثلة •

والنتيجة أن أغلب الخبراء حماية لأنفسهم يقللون من السمة العلمية والأهمية فى تخصص الآخرين ، ويعظمون من تخصصهم ، ويخلقون بذلك امتيازات اجتماعية ومهنية تؤثر فى الجهد التعاونى • وعندما ســـألت مجموعة من علماء الاجتماع أحد علماء الفيزياء ــ الذى يشغل وظيفة هامة فى لجنة الطاقة الذرية ــ عن رأيه فى دور علم الاجتماع فى الحكومة أجاب : « على قدرعلمى فضرر علم الاجتماع أكثر من نفعه ، ويبدو أن أغلب علماء الاجتماع يهتمون فى التعامل مع الأفراد باستخدام الدعاية والألفاظ التى لامعنى لها بدلا من الاقتصار على الحقائق » • وهناك من الصدق فى هذا التصريح ما يكاد يكفى ليجعله لاذعا ، ولكن كان من الممكن ــ لو توافر لهذا الرجل قدر أوفى من المعرفة عن العلوم الاجتماعية سلفا ــ أن تتحسن فكرته عن امكانياتها ان لم يكن عن أداء الباحثين الذين يشغلون الوظائف الحكومية• والواقع أن عالم الطبيعة هذا عكس اتجاها الى التعالى اندفع اليه كثير من علماء الفيزياء نتيجة للتقدير الشعبى •

ولا يقتصر الاخصائيون على الباحثين الاجتماعيين والمهندسين والمحامين وأمثالهم ، بل قد يكون هناك أيضا اخصائيون فى نطاق تخصص معين ،

(٨) مارى باركر فوليت « القـــائد والخبير » فى ميتكاف ، ايرويك المرجـع السابق ص ٢٥٥ •

مثل الأطباء الذين يعملون فى رعاية الطفولة أو فى السيطرة على السل ، والاخصائيين الذين يتخصصون فى دراسات تكاليف المعيشة أو استفتاء الرأى العام أو المحامين أو المهندسين الذين يركزون على مجالات معينة • وبذلك فان الأمر لايقتصر على التخصص المهنى فحسب ، ولكنه يشـــمل التخصص الذى ينشأ عن التنظيم والتقسيم المفصل للعمل الذى يجب أن يعدل فى محاولة لتحقيق التعـــاون بين الأفراد من مختلف مجموعات أصحاب المهارة •

وعلى النقيض من الاخصائى الذى يتصف بالنظرة الضـــيقة فالادارى العام ــ شأنه شأن القادة السياسيين ــ لابد أن تتوافر له النظرة المركبة ، وهو ما أشرنا اليه من قبل بأنه النظرة التصويرية ــ التى تشمل المنظمـة جميعها بحيث تجمع التخصصات المختلفة فى قوة دافعة مفردة • ولاغنى فى قمة المنظمة عن أشخاص على هذا المستوى اذا أريد ألا يهمل أى جزء منها • والى هنا والأمر واضح • ولكن مايحتاج الى زيادة فى الوضوح أحيانا هو واجب كل اخصائى فى تقدير دور غيره من الاخصائيين ومســـاهمته فى المجهود المشترك •

وفى ادارة سفن الحرب خلال الحرب العالمية الثانية تكونت المجموعتان الرئيسيتان لأصحاب المهارة من الأفراد الذين عملوا فى الملاحة ، ومن الذين قضوا معظم حياتهم فى الخدمة المدنية • وليس من الســـهل تحديد أى المجموعتين أظهرت قدرا أكبر من الاستعلاء نحو الأخرى . ومثل هـــذه الاتجاهات طبيعية ، بل انها قد تكون مفيدة اذا لم تتجاوز حدا معينا • ولكل مجموعة الحق فى أن تفخر بمعرفتها وامكانياتها فى الانجاز ، ومثل هذا الفخر يشجع على بذل الجهد اذ يكون للثقة بالنفس فى كل عمل جماعى أثر أكبر من الشعور بالنقص •

وترى المنشأة مع ذلك أنه يمكن التمادى فى الثقة بالنفس حتى تصل الى حد انكار عمل الفريق • وعلى ذلك فان مشكلة الادارى هى توجيه الثقة بالنفس لدى جماعات المهارة الى المسالك المفيدة ، واقناع كل مجموعة منها بأنها تحتاج الى مايعطيه الآخرون، وأن يحاول فى دأب اغراء كلفرد ليكونأكثر تواضعا وتسامحا نحو زملائه • وعليه أن يقنعهم أنه مادام التخصص ضروريا فى المنظمات الكبيرة فان هناك دورا متميزا لاغنى عنه لكل تخصص • وأخيرا عليه أن يجعل كل المجموعات تركز على أهداف المنشأة ، وعلى عمل الفريق، وأن تقلل من تفكيرها فى تفوقها فى العمل المشترك • وهذه اختبارات صعبة للقيادة •

واذا سمح لنظرة ضيقة أن تسود المنظمة فان النتيجـة هى الفشــل والنزاع ؛ ففى شركة معينة على سبيل المثال تكونت الادارة العليا من خمسة موظفين متخصصين ، ولكن الشخص الذى سيطر على الآخرين بما فيهم الرئيس كان هو المراقب • ولم يكن المراقب يهتم بعمل الأقســـام الفنية الأخرى ، وكثيرا ماكان يقول : « دعنى أصل الى الحقــائق » • فالحقيقة بالنسبة له « هى مايمكن التعبير عنه بالأرقام • وأى شىء لايمكن تحويله الى أرقام ليس حقيقة مطلقا » وهو مفكر سريع « له عقل عبارة عن خزانة أرقام جعل نفسه ذا فائدة كبيرة للرئيس وجعل المنفذين الآخرين يشعرون ان اهتمامه الأساسى هو أن يكشف نقط ضعفهم » فمثلا أعد مكتبة بيانات عن حساب تكاليف أقسام الانتاج والبيع وتوقع أن يستفيد موظفو الشركة من هذه الأرقام ، ولكنه لم يعبأ بأن يرتب هذه الأقســـام بطريقة تيسر استخدامها • وقد عبر مدير المبيعات عن الشعور العام للجماعة نحو المراقب بأن وصفه بشدة العناد حتى فيما يكون فى غير مصلحته •

وتحولت المنظمة جميعها بعد فترة من الزمن كما قد ينتظر الى الاهتمام بالأرقام على حساب اهمال العلاقات العامة والعلاقات الانســانية وجميع المركبات الأخرى للعملية المتوازنة • وكانت نتيجة ذلك الاضرار بالعمل • وقد توصل مساعد الرئيس للمبيعات ، مختلفا فى ذلك مع المراقب والرئيس، الى حقيقة تقرر أن « الكثير من المشكلات التى عمل فيها ، وأغلب القرارات التى كان عليه أن يتخذها ، تضمنت علاقات مع آخرين وعادة مع كثيرين• وقد تعلم مرة بعد أخرى أن قراراته احتاجت الى ادماج ومزج بين عدد ما من متطلبات أفراد من خارج المكتب »(٩) •

والاخصائى بحكم طبيعة تدريبه وعمله يتميز بأنه محدود النظرة ، ولايرى العالم الا من خلال عمله • وعلى ذلك فانه كلما زاد تخصص الأعمال فى منظمة ما لزم بذل عناية أكبر بتزويد المنفذين بالنظرة الواسعة • وقد تناولنا مشكلة التدريب والاشراف هذه فى فصل سابق(١٠) • ومن المفيد فى هذا المكان أن نكتفى بالقول بأن احدى الطرق المثلى للتغلب على التحاسد المهنى والترفع هو أن تنقل شباب الموظفين من أحد أنواع الوظائف الى نوع آخر حتى تعلمهم عددا من السمات المختلفة • وقد يجعل هذا باستطاعتهم أن يستغنوا عن الغماء عندما يصبحون متخصصين •

---

(٩) لبرنت أولرخ ، بوز « العمل التنفيذى » (بوسطن ١٩٥١) ص ٣١ •

(١٠) راجع الفصل التاسع عشر •

المديرون كمتخصصين :

لم يكن كتاب چيمس بيرنهام « الثورة الادارية »(١١) الذى أثار ضجة فى أوائل الأربعينيات مهتما بالتنافس بين جماعات أصحاب المهارة بقدر اهتمامه بسيادة جماعة منهم على الجماعات الأخرى ، وعلى ذلك فنظريته تختلف عن النظرية التى ناقشناها هنا .

ويعتقد بيرنهام أن كل مجتمع تحكمه صفوة أو قلة . ويقول انه كان المنتظر فى وقت ما أن يضطلع بالحكم طبقة ــ مثل الطبقة العاملة ــ ولكن هذه الفكرة أصبحت قديمة الآن . وسوف ينهض بالحكم بدلا منها جماعة أصحاب المهارة ــ بل فى الحقيقة جماعة معينة من أصحاب المهارة تتكون من المديرين المهنيين الذين يحترفون ادارة جميع الشركات وبرامج الصناعة والحكومة . وهم رجال الانتاج ، وكبار المنفذين ، والرجال الذين يديرون الهيئات مثل هيئة وادى التنيسى والشركات مثل جنرال موتورز . ويقول بيرنهام : « ان هذه الجماعة هى التى تملك النفوذ فى المجتمع وغير هؤلاء من أصحاب المؤسسات والمواطنين فى النظام الديموقراطى لم يبق لهم نفوذ ما » . ويضيف بيرنهام : « ان هذه الثورة الادارية قد شقت طريقها فعلا ولايمكن تجنبها أو وقف سيرها كما أنه لاحدود لطاقتها » .

وقد عرض داڤيد ليلنتال كتاب بيرنهام بعد ظهوره بفترة قصيرة فى مجلة الادارة العامة (١٢) وسلم بأن هناك الكثير مما يؤيد نظرية بيرنهام. اذ أن ماتوصل اليه غيره يوضح بجلاء أن الملكية والرقابة على المؤسسات اليوم منفصلة انفصالا بعيدا وأن النفوذ قد انتقل من حملة الأسهم الى المديرين الفنيين المأجورين(١٣). ولكن هناك ــ كما أوضح ليلنتال ــ أخطاء عديدة فى نظرية بيرنهام . منها : افتراض أن السيطرة وحكم القلة مسألة من طبيعة المجتمع ، وأن الاتجاهات لاتتغير متى بدأت ، وأن المديرين جميعهم يطلبون النفوذ الشخصى . كما لايمكن أن يستقيم مثل هذا التحليل للصفات الرياسية مع دعوى هـ.ج. ويلز بأن المديرين هم مثل علماء الدين فى طريقة تعلمهم ، وأنهم مثل الدارسين ورجال العلم والأطباء والقسس

(١١) جيمس بيرنهام « الثورة الادارية » (نيويورك ١٩٤١) .

(١٢) داڤيد ليلنتال « الادارة مسئولة أو مسيطرة » مجلة الادارة العامة العدد الأول (صيف ١٩٤١) ص ٣٩٠ ــ ٣٩٢ .

(١٣) راجع بصفة خاصة كتاب المؤسسة الحديثة والملكية الخاصة « تأليف أدولف بيرل ، جاردنر مينز » وكتاب البيروقراطية والقوامة فى المؤسسات الكبيرة لمارشال ديموك ، هوارد هايد بحث رقم ١١ من بحوث اللجنة الاقتصادية القومية المؤقتة (واشنطون ١٩٤١) .

يهبون أنفسهم دون أثرة للمعرفة والقيم الانسانية ولايطلبون لأنفسهم من النفوذ والهيبة الا القليل • ويقول ويلز ان العامل المميز فى نمط التعليم الكنسى هو انكار الذات والتفانى(١٤) • وسوف يسمى الكثيرون هذا الوصف مبالغة ، ومع ذلك فانه لايخلو من الحقيقة •

وينقض ليلنتال تحليل بيرنهام ، ويقول بخطورته ، ولكنه ســـلم باستهوائه للكثيرين • وأحد الأسباب فى ذلك هو مافيه من وثوق، والوثوق شعور مبهج فى الغالب • كما أن هذا التحليل يتميز أيضـــا بدرجة من الاستصواب والكثيرون يسلمون بمظاهر الاستصواب حتى ولو كانت هذه المظاهر خداعة • ولكن ليلنتال ينتهى الى التحذير بأنه يوجد « اتجاه شرير بين بعض الأفراد فى داخل الفئة الادارية الجديدة فى أمريكا يؤدى الى أن يستغل المجتمع من هؤلاء الذين ينبغى لهم أن يكونوا خدما له • ويستطيع رجال الادارة العامة أن يحطموا هذا الاتجاه اذا تصارحوا قبل أن يسلم بهـــذا الاتجاه ويصبح عادة » •

وذهب ليلنتال الى أبعد من ذلك فيما بعد ، فى كتابه المسمى « هيئة وادى التنيسى الديمقراطية تتقدم »(١٥) فى فصل ممتـــاز فيه بعنوان : « الهدف المشترك » ، بين فيه كيف يمكن أن يشجع الخبراء رغم ضيق نظرتهم على أن يعملوا معا لتحقيق أهداف اجتماعية كبيرة • وهذا الفصل جدير بأن يقرأ على نطاق واسع •

العلاقات بين صاحب العمل والعامل :

والمجال الأساسى الرابع للنزاع والتعاون الذى حددناه فى أول هذا الفصل هو علاقات العمال ، ويسمى العلاقات الصناعية أو علاقات العمل • وقد أصبح هذا المجال واحدا من أهم مجالات العلوم الاجتماعية كلها • وعلاقات العمال فى أوسع معانيها هى مظهر لمواقف النزاع الاجتماعى لأنها تتضمن التنافس بين الجماعات والفئات فى المجتمع • ومع ذلك فانه عندما تناقش علاقات العاملين فى نطاق منشأة واحدة مثل منشأة أعمال أو هيئة حكومية معينة فانها تشير أيضا الى مجال من مجالات النزاع والتعاون يتحمل الادارى مسئوليته • وتعالج الموضوع هنا بهذا المعنى الأكثر تحديدا •

---

(١٤) هـ • ج • ويلز العمـــل والثروة والســـعادة للجنس الانسانى (جزءان نيويورك ١٩٣١) الجزء الأول ص ٣٤٢ — ٣٤٨ •

(١٥) دافيد ليلنتال هيئة وادى التنيسى — الديمقراطية تتقدم (نيويورك ١٩٤٤) وبصفة خاصة الفصل المعنون « الهدف المشترك » •

ويمكن أيضا التمييز بين اتحادات العاملين التى تنشأ للجمع بين مهن أو مهارات معينة مثل المحاسبة والهندسة وموظفى الصحة العامة وأمثالهم والاتحادات الأخرى التى هى النقابات • وتقوم الأولى بصفة أساسية لرعاية مصالح مهنة معينة ووضع المعايير واذاعة المعرفة ودعم المهنة • أما الأخرى فتهتم بدرجة أكبر بظروف العمل والمرتبات وحقوق الموظفين والشئون الأخرى التى تهتم بها نقابات العمال عادة . وتتركز المناقشة الحالية على النقابات فى الحكومة •

لما كانت النقابية شائعة بين موظفى الصناعة وأقل شيوعا فى الحكومة فانه لم يكتب عن علاقات العمل والادارة فى القطاع العام بالكثرة التى كتب بها عنها فى القطاع الخاص ، ومن ناحية أخرى فان مدى الممارسة فى الحكومة وصل الى نفس حجم الممارسة فى القطاع الخاص قبل صدور قانون فاجنر لسنة ١٩٣٥ • فقد ظلت حرية موظفى الحكومة غير مؤكدة قانونا على مدى عدة أجيال • وحتى فى حالة عدم وجود مانع قانونى فقد تردد بعض الموظفين العموميين فى ربط أنفسهم بالنقابات • وتختلف الاتجاهات العامة اليوم نحو النقابية فى الحكومة من الاقبال عليها ، الى اجازتها ، الى النفور منها • ومع ذلك يبدو أنه من المنتظر أن يأخذ التنظيم بين الموظفين العموميين فى الزيادة وليس فى النقصان ، وأنه سوف يحظى باهتمام أكبر فى المستقبل•

وقد يكون من المفيد أن نلاحظ أن بريطانيا تسبق الولايات المتحدة كثيرا فى هذا الشأن ؛ فقد قام فيها منذ سنة ١٩١٩ أداة رسمية تنظر فى تمثيل الموظفين فى الادارة الحكومية عندما شكلت لأول مرة ما عرف باسم مجالس الهوتيلى بعد فترة اضطراب بين الموظفين قبل وبعد الحرب العالمية الأولى • وتوجد هذه المجالس فى مستويات مختلفة من التنظيم الادارى فى داخل الحكومة ويتوجها مجلس من أربعة وخمسين عضوا يعين وزير الخزانة نصفهم والنصف الآخر تعينه النقابات • وقد وصف هذا النظام بأنه « محاولة من أصحاب الأعمال والعاملين عن طريق مجالس ممثلة أن يفهم كل منها مشكلات الآخر ، ويخلق الثقة المتبادلة ، ويرفع من فاعلية المنشأة التى يشتركون فى العمل بها »(١٦) •

ومع أنه لايوجد فى الولايات المتحدة اليوم تنظيم يقابل مجالس الهوتيلى الا أنه ليس هناك الا القليل من الحكومات تحرم التنظيم النقابى للموظفين

(١٦) كارل شنايدر « أحياء الهوتيلية فى الحكومة المحلية البريطانية » مجلة الادارة العامة العدد ١٣ (ربيع ١٩٥٣) ص ٩٧ • راجع ايضا ليونارد هوايت ــ مجالس الهوتيلى فى ادارة الخدمة المدنية (شيكاغو ١٩٣٣) •

مع بعض الاستثناءات الواضحة • والاتجاه نحو التنظيم آخذ فى الانتشار فى بعض المجالات ، وبخاصة بين المدرسين فى المدارس العامة وغيرهم من الفئات المهنية الكبيرة • وهناك ثلاثة أنواع أساسية من تنظيمات الموظفين : نقابات أصحاب الحرف المهرة التى لها فروع محلية فى الحكومة وكذلك فى الصناعة ، والنقابات المقصورة على وزارة واحدة من وزارات الحكومة ، والنقابات الكبيرة الشاملة التى تغطى الحكومة بأسرها وتضم فى واحدة منها الموظفين فى مستوى الولاية والمستوى المحلى كذلك •

وقد بدأت أول نقابة موظفين فى الحكومة الفيديرالية فى مصلحة البريد منذ نحو خمسة وستين عاما ، ثم تكونت نقابات أخرى فيما بعد كل منها تختص بفئة معينة من موظفى البريد • وأنشئت أول نقابة من النقابات الكبيرة فى سنة ١٩١٧ على غير أساس حرفى ، وكانت ملحقة فى أول الأمر باتحاد العمل الأمريكى ، ثم استقلت فى سنة ١٩٣٢ فى الوقت الذى شهر فيه اتحاد العمل الأمريكى نقابة أخرى تنافسها • كما أقام أيضا تنظيما مقابلا يشمل عمال الولاية والبلدة والمدينة • وفى سنة ١٩٣٧ كون مؤتمر المنظمات الصناعية نقابة خاصة به لموظفى الحكومة الفيديرالية وأخرى لعمال الولاية والبلديات والمدن ثم أدمجت النقابتان بعد سنوات قلائل فى منظمة واحدة • ثم تلا ادماج اتحاد العمل الأمريكى مع مؤتمر المنظمـــات الصناعية فى سنة ١٩٥٥ حدوث ادماج على مستوى النقابة المفردة أيضا . واليوم توجد شبكة واسعة من تنظيمات الموظفين فى الحكومة • واذا كانت هذه الشبكة رقيقة فى بعض المواضع فان الادارى العام يتعرض لكثير من المشكلات فى علاقات العمل تشبه مايتعرض له زميله فى الصناعة ، ولكن هذه المشكلات أقل حدة بصفة عامة •

وتعمل نقابات موظفى الحكومة لنفس الأغراض التى تعمل لها النقابات الأخرى : حق التنظيم وحق المساومة الجماعية وتحسين الأجور ، وساعات العمل ، وظروف الاستخدام ، وغير هذا • ومع ذلك فقد أخذت بعض النقابات الحكومية فى السنين الأخيرة فى تطوير مفهوم واسع يهتم اهتماما أكبر بالنظرة السياسية وغدت عاملا هاما فى الارتفاع بالحكومة وفى تقـــدم الادارة • فمثلا كان الاهتمام فى سياسة الأفراد فى الحكومة بالمدخل الايجابى فى الترتيب وبأنظمة ترتيب الجدارة وخطط المعاشـــات ونظم اقتراحات العاملين وأمثال ذلك ، وفى بعض هذه المجالات يرجع اليها أغلب الفضل فيما يتخذه الكونجرس والادارة من اجراء •

ويبدو أن الاهتمام الرئيسى الذى له مايبرره دون شـــك يتركز كما

يصوره الفكر العام على حق الموظف العام فى استعمال الســلاح التقليدى لجماعات العمل المنظمة الذى هو حق الاضراب • ومع أن الاداريين يهتمون اهتماما كبيرا أيضا بهذه المسألة الا أن الغالبية فيهم تدرك أن الموضوع ينطوى على ماهو أهم من ذلك وهو مسئولية الادارة عن قيام علاقات نقابية سليمة وبناءة ، وعن مدى الموضوعات التى تخضع للمساومات الجماعية والاتفاق، وعن الدرجة التى ينبغى أن يسمح بالوصول اليها فى تنظيم الموظفين •

فالاضرابات ماهى الا دلائل سطحية لأسباب أعمق • وقد كانت تحدث فى الماضى فى الحكومة بصورة أوسع مما يدرك كثير من الناس • ويحكى دافيد زيسكند(١٧) فى كتابه المسمى « ألف اضراب بين موظفى الحكومة » عن هذا العدد الضخم من الاضرابات الذى حدث فى الحكومة قبل سنة ١٩٤٠، وبخاصة فى مجالات الوقاية والتعليم والصحة العامة والتريض والأشــغال العامة والمرافق التى تملكها الدولة ومشروعات التوظيف العامة • وفوق ذلك فانه خلال النصف الأول من سنة ١٩٤٦ ــ ١٩٤٧ عندما كان قانون « تافت وهارتلى » أمام الكونجرس حدث ما لايقل عن اثنى عشر اضرابا كبيرا بين مدرسى المدارس العامة فى مدن تصل فى الكبر الى حجم مدينة « بافالو »، وشملت أكثر من ٢٠٠٠ مدرس و ٥٠٫٠٠٠ طالب • وقد قابل تافت ــ هارتلى هذا النوع من الانذارات بتعريض عمال الحكومة الاتحادية الذين يشرعون فى الاضراب للفصل وفقد مكانتهم فى الخدمة المدنية وحرمانهم من اعادة التعيين فى الحكومة لمدة ثلاث سنوات • وكان هناك اتجاه مشابه فى الولايات • ولم يمض الا وقت قصير على قانون تافت وهارتلى حتى حرمت المجالس التشريعية فى عشر ولايات الاضرابات التى يقوم بها بعض أو كل عمال الحكومة •

فما هى السياسة العامة المطلوبة فى هذا الشأن ؟ تجرى بعض مناقشات هامة فى هذا الموضوع(١٨) فيعتقد « ادوارد بيرناى » مثلا أن هناك ثلاثة متطلبات لازمة للتعاون فى علاقات العمل : الأول ضرورة تفهم الجمهور لقيمة النقابات السليمة والقيادة النقابية الناضجة بالنسبة للأمة والثانى ضرورة تفهم صاحب العمل قيمة النقابات بالنسبة له والثالث ضرورة تفهم العامل لنظامنــــا الصــــناعى وعلاقته به • ويقول بيرناى : انه يمكن التقدم فى تفهم هذه الأمور عن طريق التعليم ، والفهم الأعمق للمسائل التى تنطوى عليها والتعاون الأفضل بين قطاع المجتمع الذى يضم الفرد والقطـــاعات

(١٧) دافيد ر • بسكند « ألف اضراب بين موظفى الحكومة » (نيويورك ١٩٤٠) •

(١٨) اطلع على قائمة المراجع فى آخر هذا الفصل •

الأخرى » (١٩) • وقد قال ليونارد هوايت الذى عمل لعدة سنوات عضوا فى لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة أنه ينبغى أن يحرم القـــانون الاضرابات على الموظفين العموميين اذا كان من المحتمل أن تكون لها نتائج خطيرة ، والا يظل القانون صامتا فى شأنها »(٢٠) .

وقد وضع مجلس أفراد الحكومة الفيديرالية من ناحيته برنامجا من ست نقاط يعتبر مدخلا بناء للعلاقات بين الادارة ومنظمات العـــاملين فى الحكومة وهو :(٢١)

١ ـ الاعتراف بحق العامل فى تكوين منظمات دون الالتزام بالاعتراف بحق الاضراب •

٢ ـ اعلان مبدأ الباب المفتوح فى علاقات العمل •

٣ ـ الاعتراف بواجب الموظف الادارى فى التشاور مع ممثلى منظمات العاملين والسعى حثيثا للحصول على نصيحة وتوصيات مثل هذه المنظمات فى صياغة سياسات علاقات العمل •

٤ ـ اعتراف الموظفين العموميين فى اطار القـــانون ـ بتنظيم معين للعاملين على أن يمثلهم جميعا .

٥ ـ نشر وتيسير حصول جميع العاملين على الاتفاقات التى يتأثرون بها والتى يتوصل اليها عن طريق المؤتمرات والمفاوضات .

٦ ـ ضرورة نشر اللوائح الادارية المتعلقة بعقد مثل هذه الاجتماعات وتيسير حصول جميع العاملين عليها فورا •

وفى المجالات التى تنهض فيها الحكومة بوظيفة من نوع وظائف قطاع الأعمال كما هو الشأن فى تشغيل نظام للعبور فى البلديات وبعض البرامج الكبرى فى هيئة وادى التنيسى والوظائف المتنوعة التى تنهض بها هيئة ميناء نيويورك وكثير من أعمال لجنة الطاقة الذرية قد يصبح الاضطراب بين العاملين حادا يكاد يتماثل مع الإضطرابات المشابهة فى القطاع الخاص من الاقتصاد • وتعتبر هيئة وادى التنيسى بصفة عامة رائدة فى مجـــال علاقات العاملين فى الهيئات الحكومية . فقد أصدرت منذ ١٩٣٥ سياسة فى علاقات العاملين شـــملت الاشتراطات الآتية : الحق فى التنظيم وفى

(١٩) ادوارد بيرناى « كيف نبنى الســـلام الصناعى ونمنع النزاع » فى مجلة الادارة المتقدمة العدد ١٢ (ديسمبر ١٩٤٧) ص ١٥٤ ـ ١٥٨ •

(٢٠) ليونارد هوايت « الاضرابات فى الخدمة المدنية » العدد العاشر من مجلة الأفراد فى الخدمة المدنية (يناير ص ٤٦) ص ٥ •

(٢١) وردت هـــذه التوصيات فى كتاب و • بروك جريفز « الادارة العـــامة فى مجتمع ديموقراطى » (نيويورك ١٩٥٠) ص ١٨٢ •

المفاوضة بحرية الاحتفاظ بحق التفاوض بحرية والاحتفاظ بحق التفاوض لنقابة الأغلبية فى أى مجموعة أو مهنة أو وحدة ، التعـــامل المسئول مع مديرى هيئة وادى التنيسى باعتبار ذلك مساعدة ايجابية فى الارتفـــاع بالادارة ، ضمان ألا يرغم أى فرد على الانضمام الى نقابة رغم ارادته ، تحريم التمييز بسبب الجنس أو الأصل والأخطار فى حالة التغييرات الكبرى المقترحة التى تؤثر فى ظروف العمل قبل تنفيذها بثلاثين يوما والاتفاق الاختيارى على عدم استخدام سلاح الاضراب ، وهذه نقطة قد تدعمت منذ هذا الوقت بصدور قانون تافت وهارتلى • وقد أعد الجهاز المناسب لدعم هذه السياسة• وتعقد هيئة وادى التنيسى كل سنة اجتماعا رسميا مع نقابات هيئة وادى التنيسى ومجالس العمل لاعداد اتفاقية مكتوبة يوقعها كل من الطرفين •

ومن المفهوم أن علاقات العمل أكثر تعقيدا فى مجال النشاط الذرى ؛ لأن العمل فيه سرى وحيوى وجـــديد نسبيا كما أن التعقيد فيه يتزايد باستخدام طريقة التعاقد التى تعنى أن العمل يؤدى الى حد كبير بالتعاقد مع المؤسسات الخاصة الكبيرة مثل دى بونت وجنرال الكتريك ويونيون كاربيد ولكن الحكومة الاتحادية تذيل الفاتورة • وعلى ذلك تثار المسائل التالية : من هو صاحب العمل الحقيقى ؟ أين تقع السلطة والمسئولية حقيقة ؟ كما أن منطقة العبور فى نيويورك مجال صعب آخر ؛ اذ أن طرق الانفاق تديرها مؤسسة منفصلة هى مؤسسة العبور ومعظم العاملين فيها أعضاء فى نقابة صناعية ولكنهم موظفون مدنيون وقد نازعت المدينة كثيرا فى أن وضعهم القانونى لا يختلف عن وضع أى من العاملين فى أى فرع آخر من العمل فى حكومة المدينة(٢٢) •

ومجال علاقات العمل مجال كبير حتى فى نطاق الحكومة وسوف لايغطى مثال توضيحى واحد كل ناحية فيه • ومع ذلك فهناك تجربة هامة تتناول الطرق التى تستخدم لزيادة الانتاج وتحسين علاقات العمال بالادارة فى مصنع لانتاج مواد الحرب خلال الحرب العالمية الثانية • ويوضح هذا الموقف بالذات من بين أشياء أخرى نصا عرفيـــا وجد على حوائط مجلس الأفراد الاتحادى فى واشنطون يقول : « لايكون لأى قرار فاعلية حقيقة حتى يحظى بالموافقة العامة » •

وقد زاد الانتاج فى المصنع المذكور بعد أن كان انتاجه دون المستوى المحدى بعشرين فى المائة ، وتحسنت الروح المعنوية لدرجة تفوق التقدير

---

(٢٢) آرثر ماكماهون « نظام العبور فى مدينة نيويورك » الملكية العامة . الخدمة المدنية والمفاوضة الجماعية مجلة العلوم السياسية الربع سنوية (العدد ٥٦ ــ يونية ١٩٤١) ص ١٦١ ــ ١٩٨ •

عندما نظمت اجتمـــاعات دورية بين الإدارة ومختلف المجموعات الوظيفية لمناقشة المشكلات المشتركة فى كل منها ، وخصص وقت كاف للمناقشـــة والوصول الى رأى جماعى وللنظر بوضوح الى ما يقع على عاتق كل جماعة للوصول الى انتاج أكبر • وبعد سلسلة من التجارب من هذا النوع اختير ممثلون دائمون يعرفون باسم قادة الجماعة بطريقة الانتخاب السرى بين كل جماعة من العاملين وكون هؤلاء القادة لجنة عمـــالية ادارية وتطورت مسئولياتهم تدريجيا لتتناول مشكلات كثيرة بعضها لايتصل مباشرة بالانتاج• وقد شملت القائمة خدمات العاملين والأجور وساعات العمل ومناشط العاملين وبرنامج ضبط « الموسيقى خلال العمل » وتوقيت وطبيعة الاعلان ومعالجة الشكاوى(٢٣) •

وينشأ النزاع فى علاقات العاملين كما هى الحال فى المجالات الأخرى التى تدخل منها العلاقات الانسانية عن أسباب كثيرة تعتبر كلها عجزا عن توفير عنصر لاغنى عنه لقيام التعاون : فشل فى رؤية المشكلات من خلال نظرة الفريق الآخر . وفشل فى فهم الدافع النفسى وفى ادراك أن الأفـــراد قل أن يعبروا عما لا يستطيعون فهمه • وفشل فى ايجاد نوع التنظيم الذى يمكن الأفراد من استكشاف مجالات الاتفاق وعدم الاتفاق والوصول الى اجماع أو على الأقل الى حل وسط • وفشل فى ادخال كل الأطراف المعنية فى عمل التنظيم ، وفى جعلهم يشعرون بالانتماء ويحسون بالاحترام الناتج عن اسهامهم فى العمل • وفشل فى اقتسام السلطة والقيم بحيث يساند الجميع النجاح • وأخيرا فشل فى تحقيق الأخذ والعطاء بين الجانبين •

والتعاون هو عكس هذه الأشياء • انه التفكير بمفهوم الأفراد الحقيقيين والوظائف الحيوية وتجنب الألفاظ والفقرات المشوهة عاطفيا مع تشجيع علاقات المواجهة وتوزيع الشياطين فى الحقيقة أو فى الخيال وادراك علاقات الترابط بين كل جماعات الانتاج ، ووقف دوافع مركزية الذات وبناء خطوط الاتصال التى تسمح للمشاعر المشتركة والتفاهم أن تنساب خلال الدائرة فتخلق جوا طليقا خاليا من الانحراف وتشجع الثقة بالنفس دون خوف وتهيىء للتدريب المتسع بعيدا عن النموذج الضيق ويشجع العمل البنـــاء لازالة التوتر • فاذا كانت هذه الفروق صحيحة ولو الى درجة كبيرة فان الأمر لم يعد احتكار صفات القيادة للقلة الموهوبة ، بل انها صفات شائعة للانسانية العادية تثار بالترتيبات النظامية المتجانسة .

---

(٢٣) و . و . ويلمارث ، هوليس وير « تجربة فى ديناميكية الجماعة » الادارة المتقدمة العدد ١٢ (سبتمبر ١٩٤٧) ص ١١٦ — ١١٩ .

مراجع مختـــارة

Cantril, Hadley, and Muzafer Sherif, *The Psychology of Ego-Involvements, Social Attitudes and Identifications* (New York, 1947).

Chase, Stuart, *Roads to Agreement* (New York, 1951), Chaps. 19-21. Good background reading.

Clapp, Gordon R., *Employee Relations in the Public Service* (Chicago 1942).

Commission of Inquiry on Public Service Personnel, "Employer and Employee in the Public Service, "in *Problems of American Public Service* (New York, 1935), pp. 171-231.

Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945), Chap. 5.

Follett, Mary Parker, *Dynamic Administration*, edited by Henry C. Metcalf and L. Urwick (New York, 1941), Cahp. 3, "Business as an Integrative Unity"; Chap. 10, "The Psychology of Consent and Participation"; Chap. 11, "The Psychology of Conciliation and Arbitration"; and Chap. 12, "Leader and Expert."

Fordick, S.J., "Industrial Conflict, a Psychological Interpretation," in the *First Yearbook of the Society for Psychological Study of Social Issues* (New York, 1939).

Gardner, Burleigh B., and David G. Morse, *Human Relations in Industry* (Chicago, 1950), Chap. 8.

Godine, Morton R., *The Labor Problem in the Public Service* (Cambridge, Mass., 1951).

Golden, Clinton S., and Harold J. Ruttenberg, *Dynamics of Industrial Democracy* (New York, 1942).

Kornhauser, Arthur (ed.), *Psychology of Labor-Management Relations* (Champaign, Ill., 1949).

Lasswell, Harold D., *Politics: Who Gets What, When, and How?* (New York, 1936).

Lilienthal, David E., "Management-Responsible or Dominant?" *Public Administration Review*, Vol. I (Summer, 1941).

Long, Norton E., "Power and Administration," *Public Administration Review*, Vol. X (Autumn, 1949).

MacIver, Robert M., *The Web of Government* (New York, 1947), Chaps. 1,3,5.

Mason, Alpheus T., "Business Organized as Power: The New Imperium in Imperio," *American Political Science Review*, Vol. XLIV (June, 1950).

Mayo, Elton, *The Human Problems of an Industrial Civilization* (Boston, 1933).

National Civil Service League, *Employee Organizations in the Public Service* (New York, 1945), conveniently summarized in Felix Nigro (ed.), *Public Administration: Readings and Documents* (New York, 1951).

Posey, Rollin B., ,'Employee Organization in the United States Public Service," *Public Personnel Review*, Vol. XVII (October, 1956). A good review of the situation.

Reeves, Floyd W., and Paul T. David, *Personnel Administration in the Federal Government* (Washington, D.C., 1937).

Roethlisberger, R. J., and W.J. Dickson, *Management and the Worker* Cambrige, Mass., 1940).

Schneider, Carl J., "The Revival of Whitleyism in British Local Government," *Public Administration Review*, XIII (Spring, 1953), 97-105.

Selznick, Philip, *TVA and the Grass Roots* (Berkeley, Calif., 1949).

Simon, Herbert A., *Administrative Behavior* (rev. ed., New York, 1957).

—, and others, *Public Administration* (New York, 1950). Chapters 18 and 19 contain a systematic treatment of cooperation and conflict.

Spero, Sterling D., *Government as Employer* (New York, 1948).

—, *The Labor Movement in a Government Industry* (New York, 1924).

Stahl, O. Glenn, *Public Personnel Administration* (4th ed., New York, 1956), Chap. 12,

Straus, Donald B., *The Development of a Policy for Industrial Peace in Atomic Energy* (Washington, D.C., 1950).

Symposium,"Labor Unions and Collective Bargaining in Government Agencies," *Public Administration Review*, Vol. IV (Autumn, 1945).

Tead, Ordway, *The Art of Administration* (New York, 1951), Chaps. 8, 11.

Tennessee Valley Authority, *Collective Bargaining in a Federal Regional Agency* (Knoxville, Tenn., 1941).

—, *The Employee Relationship Policy* (Knoxville, Tenn., 1945).

White, Leonard D., *Introduction to the Study of Public Administration* (4th ed., New York, 1955), Chap. 28.

Williams, Robin M., Jr., *The Reduction of Intergroup Tensions* (New York, 1947).

Ziskind, David, *One Thousand Strikes of Government Employees* (New York, 1940).

٢٧
الــــدافــع والــــروح المعنــويــة

ربمـــا لم يـــكن للادارة أكثر أهميـــة بعـــد تحقيق أهـــداف البرنـــامج من الارتفـــاع بالروح المعنوية بين العـــاملين فى المنشـــأة والمحافظة على هذا الارتفاع • فالروح المعنوية العالية هى أساس المكاسب الدائمة فى الفاعلية • وقد استقر العلماء النظريون الممتازون فى الادارة امثال لورد « هالدين » منذ مدة طويلة على أن ظروف العمل مع أنها بعد غير ملموسة الا أنها فى الحقيقة عامل قيم لايقدر بثمن بالنسبة لأى منشأة ، وأن الأفراد يستجيبون لهذه الظروف على الفور باعتبارهم مستفيدين من الخدمة عندما يتعاملون مع مكتب بريد أو مع متجر تنويعى •

فما هى الروح المعنوية ؛ هذا الشىء الغـــامض الخفى الذى هو حقيقة كبرى تثير التناقض ؟ وهل يمكن تعريفه ؟ وهل يمكن توضيحه وتركيبه ؟ يتفق الثقات ـــ من القائد العسكرى الى المشرف فى ميدان رعاية الطفولة ـــ على أن الاجابة السليمة على هذا اللغز قد تثبت أنها أكبر قيمـــة بالنسبة للادارى من الاجابة عن أى سؤال آخر فى مجال الادارة •

واحد المفاهيم هو أن الروح المعنوية ظرف يتأثر بالتحمس والتخيل والأمل والثقة والعوامل المماثلة • وفى مفهوم آخر (كما ورد فى المعجم) أنها حالة ذهنية « كحالة جيش » • فما الذى يساند هذا الظرف أو الحالة الذهنية ويجعلها تتركب من جميع الصفات التى يرغب الادارى بشدة فى أن يغرسها فى موظفيه ، ثم تشكل جزءا من الجو الذى تعمل فيه مؤسسته؟•

ويبدو من الواضح أنه لايوجد عنصر واحد يؤدى الى ارتفـــاع الروح المعنوية والمحافظة عليها • بل ان الروح المعنوية تتركب بنفس الطريقـــة التى تشكل بها الادارة من عوامل عديدة • ويبدو ثانيا أن الحوافز والدوافع تعمل على التوضيح الى درجة كبيرة ولكنها لاتؤدى الى التوضيح الكامل • وأخيرا يبدو من الواضح أيضا أن الاداريين وبصفة خاصة المشرفين فى المستوى الأول مسئولون الى درجة كبيرة عن توافر الروح المعنوية التى تؤدى الى ازدهار البرنامج •

ولنحاول الآن معرفة العوامل الأكثر أهمية فى تكوين الروح المعنوية العالية ، مؤكدين دور الدوافع والحوافز دون الاعتماد كلية عليها . ولما كان الكثير من هذه العوامل قد نوقش من قبل فانه يكفى فى بعض الحالات أن نقتصر على ذكرها بدلا من السير فى الجدل تفصيلا .

العوامل المشتركة فى رفع الروح المعنوية :

القائمة التالية بالعوامل المشتركة فى الارتفاع بالروح المعنوية ليست نهائية ولا شاملة ، ولكنها ربما تكون مرشدة فيما يلى من نقاش :

١ ــ اذا كان لأحد البرامج هدف اجتماعى ملزم مثل رعاية الطفولة ، أو المحافظة على الأراضى ، يهتم به كثير من الناس فانه تتوافر له ميزة قد لا تتوافر لبرامج أخرى لاغنى عنها . وسوف يتحمل الموظفون بصبر كثيرا من الخيبة والاخفاق اذا كانوا يحملون رسالة أو يدفعهم هدف .

٢ ــ اذا كان العمل موضوع الاهتمام له أهمية ذاتية ، حتى ولو لم يكن للبرامج صفة استعجال خاصة ، فقد يحظى الموظفون القائمون به بقدر كبير من الرضا الذاتى . ومن ثم تبدو روحهم المعنوية فى مستوى مرتفع .

٣ ــ اذا كانت ادارة البرنامج تستخدم الحوافز النقدية وغير النقدية فسوف يتأثر جميع الموظفين ، تأثرا مرضيا بصرف النظر عما يجرى بالنسبة للعوامل الأخرى . وسوف تحظى هذه الناحية من الروح المعنوية بدراسة أكثر تفصيلا فيما يلى من هذا الفصل .

٤ ــ بصرف النظر عن مدى الاغراء فى الدوافع فســوف يتعرض الموظفون للفشل والأسى مالم تسمح خطوط التنظيم وتفويضات السلطة والتوافق بين المسئولية والسلطة بانتقال النشاط بحرية . وحتى الذين يتعاونون فى تحقيق هدف معين من الموظفين سوف تصيبهم المرارة ويصدمهم الواقع اذا كانت خطوط التنظيم متناثرة والقيادة غير حكيمة .

٥ ــ لكى ترتفع الروح المعنوية للجماعة لابد أن يكون نظام الاتصالات فى البرنامج ، وبالنسبة للسياسات والتوجيهات والاتجاهات ، مساعدا على بلوغ هذه الغاية .

٦ ــ لابد أن تكون الادارة العليا متزنة وعادلة فى أمور مثل الترقيات أو الفصل ، والا نشأ حائل سميك من النفور بينها وبين الموظفين ، وافتقد هؤلاء حالة الاسترخاء والوثوق فى حضور الرؤساء .

٧ ــ تساعد ظروف العمل الجدية بما فى ذلك الجو المادى المحيط على الارتفاع بالروح المعنوية لأن معظم الأفراد أشد تأثرا فى المعتاد بالظروف البيئية والمزاجية .

٨ ـ كلما زادت العناية التى تحظى بها الجماعة زاد انتاجهــا ٠ وقد وضح هذا الأمر وضوحا تاما منذ ١٩٣٣ أثناء اجراء ما عرف باسم تجربة هوثورن التى أجراها ألتون مايو ، روثلسبرجر[١] ٠ فقد وجد أن الشىء الأساسى الذى يتطلبه الأفراد فى مواقف العمل هو الاحســاس بالأهمية والاشفاق والحصول على الثناء المناسب ٠ ولذلك يرتفع كل من الانتـــاج والروح المعنوية اذا كانت سياسة الادارة هى الاهتمام بالموظفين بدلا من تركيز الاهتمام على الانتاج ٠

٩ ـ تكون الروح المعنوية أعلى بين الموظفين الذين يعاملون ككائنات انسانية منها بين هؤلاء الذين يعاملون كأنهم آلات تنجز العمل ٠ وبذلك فان الروح المعنوية ترتبط بصورة واضحة بالاشراف ، وهى أعلى ما تكون بين الموظفين الذين يتوافر فى المشرف عليهم النظرة المتعمقة السديدة الى الدوافع وبصفة خاصة المشرف الذى يشيد بصراحة بالعمل الممتاز الذى ينجز باتقان ٠ كما ترتفع الروح المعنوية أيضا عندما يتصف المشرفون بالاتزان فيما يتوقعون وعندما يساندون موظفيهم ويرحبون بأفكارهم واقتراحاتهم٠

١٠ ـ يؤثر حجم مجموعة العمل فى الروح المعنوية ، فالجماعة الصغيرة ترفع الروح المعنوية ، والجماعة الكبيرة تهبط بها ٠

١١ ـ تهبط مركزية اتخاذ القرارات بالروح المعنوية لأنهـــا تمنع مساهمة جماعة العمل فيه ، وتدفع به الى المستوى الأعلى وتنكر الدافع ٠ ولكن عندما يسمح لجماعات العمل بأن تحدد لنفسها كمية العمل فان الانتاج يزيد فى المعتاد زيادة ملموسة ٠

١٢ ـ يؤدى الأفرادالعمل على نحو أفضل عندما يسمح لهم بقدر معين من حرية الاختيار منه عندما تتخذ كل القرارات دون مشاركتهم ٠ وعندما يستطيع الفرد أن يربط مختارا بين نفسه وعمل مجموعته فمن الممكن أن تستغل قدراته استغلالا كاملا فى عملية الانتاج ٠ ويندر أن يصل المشرفون الذين يمسكون بشدة بزمام مرءوسيهم الى درجة الفاعلية التى يصل اليها من يتركون لهم قدرا من الحرية ٠

١٣ ـ اذا كان الفرد قادرا على أن يستوعب أهداف وواجبات المجموعة، بمعنى أن يجعلها جزءا من ذات نفسه ، فان حماسته سوف تنبع من داخل نفسه بدلا من المصادر الخارجية الأكثر افتعالا ٠ وفوق ذلك فان الدافع الداخلى أبعد أثرا فى المدى الطويل ؛ لأن أثره تراكمى ولا ينشأ عنه بسهولة

(١) التون مايو : المشكلات الانسانية فى حضارة صناعية (نيويورك ١٩٣٣) ٠

اجهاد لامبرر له(٢) . وكما هو الشأن فى تحصيل المعرفة فان الدوافع فى الاستخدام لا تكون تامة الفاعلية الا عندما تصبح جزءا من أدوات العمل بالنسبة للفرد .

١٤ ـ يبدو أن الموظفين يمنحون ولاءهم الأساسى الى المجموعة الرئيسية التى تكون فى أغلب الحالات هى فريق العمل ، والولاء للمستوى الأعلى ـ مثل الولاء لصاحب العمل ـ ولاء تابع أو ثانوى . ومن ذلك يظهر أن الروح المعنوية تكتسب ويندر أن يستطاع شراؤها بل انها تنمو طبيعيا من أدنى مستوى ولايمكن أن يتحكم فيها من القمة صناعيا . وكما تبين احدى الدراسات الهامة فان « رجال الشركة » (أى هؤلاء الذين يبدون أقصى مظاهر الولاء للرياسة) ليسوا أعلى من أثيرت حماستهم كما أنهم ليسوا أكثر العاملين انتاجية(٣) .

١٥ ـ وأخيرا فان الروح المعنوية لا تتطور مصادفة ، بل بالعكس فان تطويرها مسئولية رئيسية على المشرف . وفوق ذلك فان الدراسات تشير الى أنه من واجب الموظفين التنفيذيين أكثر منه واجب الموظفين الاستشاريين أن يتحملوا المسئولية الأساسية فى بناء الروح المعنوية ؛ لأن واجب الادارة التنفيذية الحصول على الحقائق وتفسيرها ، ثم اتخاذ القرارات التى تؤثر بطريقة مباشرة على الروح المعنوية .

والآن ، وبعد أن أثرنا هذه النقط العديدة ، نضيف أن هذه القائمة يمكن التوسع فيها كثيرا ، ولكن ربما لايكون هذا ضروريا . والأمر الهام هو أن أغلب هذه النتائج تساندها ملاحظات خبراء الادارة ، وقد تأيد الكثير منها بالاختبارات التجريبية(٤) .

الاهتمام الحديث بالدوافع الايجابية :

تسرى الدوافع والحوافز ـ كما يتضح من المناقشة السابقة ـ خلال جميع عملية بناء الروح المعنوية . ومن ثم يمكن التركيز بصفة خاصة على الدوافع والحوافز فى هذا الجزء من النقاش. والموضوع موضوع عملى له نتائج بالغة الأثر . وقد توصل كثير من الاقتصاديين الى أن المسألة الفاصلة فى أى نظام اقتصادى هى الدافع : أى العامل الذى يجعل الأفراد ينهضون بعملهم على نحو أفضل . ويبذلون فيه جهدا أكبر مما يبذله غيرهم .

(٢) دانيل كاتز « الروح المعنوية والاثارة فى الصناعة » مركز بحوث التقصى ـ جامعة ميتشجان بحث قدم الى المؤتمر عن الاتجاهات فى علم النفس الصناعى ـ جامعة بيتسبرج فى ١٩ فبراير ١٩٤٩ .

(٣) المرجع السابق ص ٧ .

(٤) بعض هذه البيانات مذكورة فى قائمة المراجع فى نهاية هذا الفصل .

وهناك وجهة نظر أقدم عن الدافع تفترض أنه فى نوع الأداء الروتينى الآلى المتخصص يمكن احلال أى فرد عيارى فى العملية ، وأن العمـــال باعتبارهم وحدات انتاج لابد أن يخضعوا للمعايير والعد ويعاملوا كأى نوع آخر من المواد أو الأدوات التى يتطلبها الانتاج • ويقول أحد الكتاب ان هذا التصور القديم لما هو هام « اما أنه وضع الكائنات الانسانية خارج الصورة تماما ، واما أنه استعاض عن الشخصية الانسانية المعقدة بنموذج آلى بسيط للانسان »(٥) •

وفى البيئة الأمريكية تداخلت وتتابعت أربع نواح مختلفة من اهتمام الادارة بالدوافع والروح المعنوية كل منها وراء الأخرى فى نوع من التطور• والمديرون بسبب تركيز اهتمامهم منذ البداية بالتنظيم وكمية الانتاج ، وبسبب جهلهم الذى يكاد يكون تاما بالطبيعة الانسانية قد اعتمدوا بصفة أساسية على الخوف والعقاب للحصول على النتائج • فالعامل يفصل بقسوة اذا تأخر قليلا فى الحضور • ويمكن أن توقع عليه الغرامات اذا أضر بالعمل، وأن يطرد اذا خالف القواعد • فقد كانت الفلســـفة الادارية استبدادية وحربية فى نغمتها ، ولم يكن أمام الفرد الا أن يسير على الخط المرســـوم أو يجابه التعرض للبحث عن عمل آخر •

ثم انتقل الاهتمام بعد ذلك شيئا ما نحو المكافأة والتسليم ، وعندما اكتسبت تنظيمات العمال بعض النفوذ فيما بعد وأصبحت تنظيمات الأعمال أضخم وذاع التقصير فى عملياتها أجرى بحث للوصول الى قاعدة سحرية ينتظر منها أن تجد حلا لمشكلة الحصول على أكبر عائد من العنصر الانسانى فى الانتاج • ولكن لم تكن هناك قاعدة سحرية أو طريق مختصر • وعلى هذا تركز الاهتمام الحالى على العلاقات الانسانية السليمة وعلى علم النفس الاجتماعى الذى يستند الى البحث التجريبى • كما حدث اهتمام بالحوافز الايجابية • ويكاد يصل ما اكتشف حتى الآن فى هذا المجال الى حد الثورة فى تأثيره فى وجهات النظر المستقرة(٦) •

وكان كل من شستر بارنار وأوردواى تيد من الرواد الأساسيين فى مجال الدوافع • فقد تمسك برنار باعتباره منفذا مجربا بأن المدير اليقظ سوف يستخدم الدوافع الايجابية للحصول على أحسن مجهودات موظفيه وأنه لا يوقع العقوبات أبدا الا فى سبيل المحافظة على النظام(٧) • وهناك

(٥) كاتز « الروح المعنوية والدوافع فى الصناعة » ص ١ •

(٦) المرجع السابق ص ٢ •

(٧) تظهر أفكار برنارد عن هذا الموضوع فى فصل بعنوان « اقتصاديات الدوافع » فى كتابه المعروف « وظائف المنفذ » (كمبردج ماساشوستس ١٩٣٨) •

أنواع عديدة من المغريات تؤدى لبذل الجهد الممتاز تشمل المشجعات الشخصية المادية والشخصية غير المادية (الفرصة للرقى مثلا) والظروف الطبيعية المحببة وأفعال الخير المثالية (اشباع المثالية الشخصية مثل اتقان الصنعة). ويذكر برنارد من الدوافع الرسمية أو الادارية تآلف الجماعة وجاذبيتها وسهولة مواءمة الظروف فى التنظيم للطرق والاتجاهات المعتادة للموظفين . وسنوح الفرصة لزيادة المساهمة فى أعمال المنظمة ، وظروف التعامل التى هى ناحية من الانتماء الى جماعة أو منشأة يكون الشخص بدوره مخلصا لها ومتفانيا فيها .

ويعتقد بارنار أن المكافآت المالية لا تحتل الا مركزا منخفضا فى قائمة الدوافع ، وأنها قد استنفدت أقصى فائدتها الا فى حالة قـــلة من الأفراد يعيشون على مستوى الكفاف . مع ذلك فان برنار يقصد بالكفاف مستوى المرتب الضرورى للمحافظة على حياة الأسرة فى درجة الرخاء المتوقعة فى طبقة مهنية معينة ، وليس هذا هو المدلول المعتاد لهذه الكلمة . ولايبذل أغلب الأفراد جهدا أكبر فى عملهم من أجل زيادات اضافية فى المكافآت المادية. كما لا يمكن اغراؤهم على تكريس أكثر من جزء ضئيل من وقتهم الاضافى لعملهم الرسمى . والادارة الناجحة تستند ، غالبا وبلا استثناء ، الى الدوافع. ولكن الدوافع فى العناصر المادية اما أنها منخفضة واما مفتقدة . ويبدو أن الاختبارات الحديثة تؤيد مركز بارنار فى هذا الاتجاه .

والعوامل الشخصية غير المادية التى تنشط الجهد الانسانى بنجاح كبير هى سنوح الفرصة للحصول على الامتياز والمكانة والســلطة والشخصية والاتصاف بالنجاح وما يستتبع ذلك من احترام وسنوح الفرصة للتطور الذاتى . وهذه هى العوامل التى لها الوزن الأكبر . ومن العوامل الأخرى التفاخر بالمهارة الحرفية وسنوح الفرصة للخدمة الايثارية والتواؤم مع الجماعة وما يسمى حسن التعامل أو الاحساس بالتفانى فى الجماعة . وقد أيدت الدراسات الحديثة هذا الجزء من التحليل أيضا .

وبعد أكثر من عشر سنوات على نشر آراء برنار كتب « أوردواى تيد » كتابا عن الادارة ــ وهو تحليل يتطابق مع بارنار فى كثير من النواحى ــ ويقول تيد ان أى شخصية انسانية تكون متفردة مثل الموقف الادارى ذاته وكل منها مزيج مختلف من عناصر مشتركة . وللعناصر الانسانية نوعان من الاهتمام الداخلى الذى هو التوحد أو الذاتية ، والخارجى الذى هو ربط الذات بما يحيط بها بنجاح . والمبدأ الأساسى هو أن كل فرد « يحب أن

يبدو فى مظهر لائق أمام نفسه وأمام أعين من يعتز بتقديرهم له · وعلى ذلك يسعى للحصول على الرضا من اتجاهين فى وقت واحد داخلى وخارجى · وسوف يختلف الاختيار والموازنة بين هذين الاتجـــاهين من شخص الى آخر » (٨) ·

والمصالح الداخلية والخارجية مترابطة والمهارة التى يربط بها الفرد بينهما تحدد تماسكه الشخصى وتكامل شخصيته · وفوق ذلك فانه فى اجراء هذا المزج يسعى الفرد ويستهدى بالقيم التى هى مؤثرات أشياء تحظى بتقدير كبير من الفرد ، بحيث انه يستخدمها فى تحديد السـلوك الذى يختاره · والناس كذلك يتصفون بالاهتمام بغيرهم أو يؤثرون غيرهم على أنفسهم ويسعدون غاية السعادة عندما يتفانون فى القيام بشىء قيم خارج أنفسهم ·

ومع أن كلا من « بارنار » و « تيد » كانت لهم بعض الخبرة بالحكومة، وأن تحليلهم ينطبق بالاستدلال على الادارة العــامة كما ينطبق على ادارة الأعمال ، فان تفكيرهم يتجه أساسا الى قطاع الأعمال · ومن المهم أن نلاحظ فى مجال الحكومة آراء كل من « جون هوبســـون » ولورد « هالدين » وسير « آرثرسالتر » وغيرهم من القادة البريطانيين وأغلبهم من الاقتصاديين الذين اتصلوا بخدمة الحكومة فى وقت أو آخر(٩) · وقد قال سالتر مثلا : « ان العائد المالى يعتبر بين أعلى مستويات الرجال حافزا أضعف أثرا من التفانى فى خدمة الأمة والانسانية ، ومن ثم فانه رغم أن المرتبات الحكومية لاتصل فى مستوياتها العليا الى مستوى المرتبات المقابلة فى القطاع الخاص فان للعمل فى الحكومة جاذبية قوية جدا مستمدة من الاحساس بالوطنية والقوة والايثار الذى يتولد من ارتباط الفرد بالعمل فى حكومة بلاده · وينطبق هذا التحليل فى أغلب النواحى مع تحليل «برنار» و «تيد» الذى يشير الى أنه ربما لم تكن الفروق الكلية فى الدافع بين كل من قطاع الأعمال والحكومة كبيرة بالقدر الذى يظن ·

وقد وضع أحد مؤلفى هذا الكتاب مقياسا للحوافز يبدأ من الكسب المادى فى المستوى الأدنى تليه السلطة والهيبة ثم الخدمة العامة فى المستوى

(٨) أوردواى تيد ــ فن الادارة (نيويورك ١٩٥١) ص ٤٥ ·

(٩) يعرض وجهات النظر هذه مارشال ديموك فى مقال بعنوان « الدوافع الكامنة فى الخدمة العامة » منشور فى مجلة العلوم السياسية الأمريكية العدد ٢٧ (أغسطس ١٩٣٣) ص ٦٢٨ ــ ٦٣٦ · والدوافع الخمسة التى نوقشت فى هــذا المقال هى المكافآت المالية والضمان والهيبة والتفاخر باتقان العمل وفلسفة الخدمة العامة ·

الأعلى . ويعتبر مثل هذا المقياس بالطبع مبالغة فى التبسيط لأنه ليس هناك من يستغنى عن الضمان المالى والسلطة والهيبة ، وتكون أقصى أمانيه ببساطة هى أن تتاح له الفرصة لأن يؤدى عملا يخدم به الصالح العام . ولكن هذا يشير الى حقيقة يدركها كثير من رجال الأعمال ؛ وهى أن «الخدمة الحكومية» تمتاز عن العمل فى القطاع الخاص فى أن حافز الخدمة العامة قد يمارس على نطاق واسع من جميع موظفيها . وعلى ذلك اذا أمكن اشباع الرغبات الأخرى فان الخدمة الحكومية تلقى قبولا واسعا(١٠) .

ملخص الدراسات العلمية الحديثة :

مع ازدياد الاهتمام بالعنصر الانسانى فى الادارة أجريت دراسات ممتازة فى عدد من منشآت الأعمال والصناعة وفى المرافق العامة والحكومة. وقد أجريت جميع الدراسات التى جاء ذكرها هنا باشراف مركز بحوث التقصى فى جامعة ميشيجان وكان التركيز فيها على مسألتين : معرفة العوامل السببية التى تؤدى الى الارتفاع بمستوى أداء المجموعة . معرفة العوامل السببية التى تؤدى الى الارتفاع بالروح المعنوية للجماعة والى رضا الفرد ؟

وتبين من شهادة أغلب العمال أن المكافآت النقدية ليست أكثر المكافآت أهمية متى بلغ ايراد الفرد قدرا معينا : « والحقيقة الأساسية عن نتيجة دراسات الروح المعنوية بين العاملين أنها لاتؤيد الفلسفة العامة للادارة التى تؤكد أهمية المكافآت الخارجية »(١١) وقد تأيدت هذه النتيجة باستفتاء شمل ثلاثة آلاف من العاملين وعدة مئات من أصحاب الأعمال فى أنحاء البلاد قرر عنه أيضا مركز بحوث التقصى . وقد سعى هذا الاستقصاء الى اكتشاف المركز النسبى لثمانية من عوامل الروح المعنوية بسؤال العاملين أن يرتبوها حسب أهميتها فى نظرهم ، وكذلك سؤال أصحاب الأعمال أن يرتبوها حسب ما يتصورون أن يكون ترتيب العاملين لها . ومع أن أصحاب الأعمال وضعوا المرتب فى قمة الجدول الا أن العاملين جعلوا ترتيبه الثالث . ولا يعنى هذا بالطبع أنه يمكن اغفال الأجور فى التحفيز ، ولكنه يعنى أنه اذا كان جدول أجور العمال يساير « المنتظر فى الصناعة التى يعملون فيها والمجتمع الذى يعيشون فيه فانه توجد نواح كثيرة أخرى من العمل تؤثر فى رضاهم به وتحمسهم له » (١٢) .

(١٠) مارشال ديموك المنفذ وهو يعمل (نيويورك ١٩٤٥) ص ٢٥٢ — ٢٥٣ .

(١١) كاتز (الروح المعنوية والحافز فى الصناعة) ص ٧ .

(١٢) المرجع السابق ص ٥ ، ر . س . آدبروك « اتجاهات ٤٤٣٠ من العاملين » مجلة علم النفس الاجتماعى العدد الخامس (يولية ١٩٢٤) ص ٣٦٥ — ٣٧٧ .

يبدو أن الضمان عامل آخر لا يضعه العمال فى المكان المرتفع الذى يظن أصحاب الأعمال أنهم يضعونه فيه · مثال ذلك أنه فى الاســـتفتاء الذى أشرنا اليه رأى أصحاب الأعمال أن الضمان الوظيفى يجدر أن يحتل المركز الثانى بينما وضعه العاملون فى المركز الثامن ، أى فى نهاية قائمة العوامل· ومن الواضح أن هذا حكم شخصى يخضع للتغيير فى ظروف الشدة · ولكن وقت الاستفتاء كان وقت رواج ولم يتعرض كثير من العاملين أبدا لموقف عدم ضمان العمل ، ومن ثم تقدمت عوامل أخرى عليـــه · وفيما يتعلق بموضوع المرتبات فان هذا لا يعنى أن العاملين لا يقدرون الضمان ، بل انهم وضعوا أشياء أخرى فى مكانة أعلى عندما لا توجد مشكلة ضمان ·

فما الذى يضعه العاملون اذن فى أعلى قائمة العوامل ؟ فى هذا الاستفتاء بالذات وضع أغلب العاملين الحصول على التكريم لانجاز العمل فى المرتبة الأولى ، ووضعه أصحاب العمل فى المرتبة السابعة ، كما وضع العاملون العمل الهام فى المرتبة الثانية ، وهذا يبين مرة ثانية أن ظروف العمل ذاتها بالنسبة لكثير من الناس تكون فى المعتاد أكثر أهمية من التعويض المادى · وفى اختبار آخر شمل مجموعة من العمال اليدويين والكتابيين كانت العوامل الثلاثة الأولى هى مجموعة عمل متآلفة ومعاملة انسانية كريمـــة وتقديرا للعمل الممتاز · وترى مجموعة البحث فى ميتشجان أن العمال يحبون الأعمال التى « تتيح لهم الفرصة لاظهار مهارتهم وابراز قيمتهم (الفخر بمهـــارة الصنعة) ، ويهتمون اهتماما كبيرا باشتراكهم فى عضوية جماعة عمـــل متآلفة · ويؤثر فيهم المشرف أو الرئيس الذى يعاملهم معاملة انســـانية تأثيرا طيبا وهم يتحمسون للعمل فى شركة تتوافر لها الثقة بعدالة الادارة العليا »(١٣) وفى دراسة أخرى سابقة وجد فى الجماعة الصغيرة أن العوامل التى تذكر دائما على أنها تحبب فى العمل بترتيب أهميتها تنازليا هى الزملاء والعمل ذاته والرئيس والتنوع والحرية فى العمل وساعات العمل والمكاسب· وأسباب كراهية العمل هى العمل ذاته وقلة المكاسب وطول ساعاته(١٤)·

وقد وجد أحد الثقات فى علاقات العمل أن العمال النظاميين يرتبون أهدافهم الشخصية عادة على هذا النحو : احترام زملائهم لهم (نتيجة الجمع بين التفاخر بالمهارة فى الصنعة والمكانة) ، وتوافر الراحة الجسمية ، وزيادة

---

(١٣) كاتز « الروح المعنوية والاثارة فى الصناعة » ص ٧ ·

(١٤) ر · هوبوك ، س · شبيجلر « الرضـا فى العمل » بحوث سنوات ٣٥ ــ ١٩٣٧ عن الحرف ، نشرة اتحـــاد الارشـــاد المهنى القومى رقم ١٦ (واشـــنطون ١٩٣٨) ص ٦٣٦ ــ ٦٣٩ ·

الرقابة على شئون الفرد الخاصة « تقدير التفوق » ، والاستغلال الكامل لقدرات الفرد ، والرغبة فى تجربة الاتساق فى داخل الفرد ذاته وبين أجزاء عالمه ، ثم العلاقة المتميزة مع هذا العالم(١٥) .

واذا تغاضينا عن التفاوت فى الألفاظ نجد اتفاقا كبيرا بين نتائج هذه الدراسات جميعها ؛ فالانتاج والروح المعنوية يرتفع كلاهما عندما تكون سياسة الادارة أن تركز اهتمامها على العاملين أكثر مما تركز على الانتاج. ويؤيد هذه النتائج الى درجة كبيرة تحليل برنارد الذى أشرنا اليه من قبل. فاذا كان العاملون أكثر اهتماما بعلاقات العمل الجيدة منهم بالعائد المادى عندما يتجاوز مستوى معينا فالتحدى واضح للادارة التنفيذية . والوسيلة الى الارتفاع بالروح المعنوية وزيادة الانتاج هى فى تحسين الادارة الداخلية والقيادة التنفيذية .

تطبيق النتائج على العمل :

يبدو أننا لانجاوز الصواب فى القول بأن أغلب الاداريين مهما توافرت لهم التجربة والاحساس بالتيارات لا يدركون ادراكا كاملا شعور موظفيهم نحو أمور كثيرة فى المنظمة . وتبين دراسات ميتشجان هذا الأمر بطريقة تكاد تكون حاسمة . فبأى الوسائل اذن يمكن اختبار الروح المعنوية ؟ هذا مجال جديد نسبيا وأجهزته غير دقيقة فى بعض الأحيان ولكن التوضيح التالى يبين ما يجرى الآن .

كانت شركة صناعية كبيرة تخطط لمحاولة استكشاف ما يفكر العاملون والمشرفون فيها ، ولكنها قررت — كخطوة أولى — أن تدرس اتجاهات كبار المنفذين فيها(١٦) . فأعدت استقصاء ضخما للكشف عن الاتجاهات فيما يتعلق بعدد من الموضوعات الظاهرة ، وكذلك قياس الروح المعنوية للمنفذين بصفة عامة نحو عملهم ونحو الشركة . وقد أخفيت شخصية المجيبين عن الاستقصاء تماما ولم تظهر على صفحة من صحائف الاستقصاء الا علامات رمزية .

وكان بعض ما ظهر من نتائج الاستقصاء مذهلا . فقد شعر أكثر من نصف المجموعة أن مرتباتهم منخفضة جدا (ولا يدهشنا هذا) ولم تكن ثلاثة أرباع المجموعة راضية عن عمليات الترقية ، وشعر نصف المجموعة بالحاجة الى تنسيق أفضل ، ولم يشعر الا نصف المجموعة بأنهم جزء من ادارة

---

(١٥) مذكور فى كتاب (تحدى النقابة لسيطرة الادارة) « تأليف نيل شامبرلن (نيويورك ١٩٤٨) ص ٢٤٧ » .

(١٦) بول شرنجتون ، هارولد بيرجن « ملذا يظن الرؤساء ؟ » الأدارة المتقدمة العدد السادس (أبريل — يونية ١٩٤١) ص ٦٦ — ٦٧ .

الشركة . وهذه اتجاهات ربما لم يكن الرئيس التنفيذى يستطيع التوصل اليها بنفسه أبدا دون الاستعانة بالاستقصاء .

وقد نشأ فيما بعد فى جامعة شيكاغو ما أطلق عليـــه مؤشر للروح المعنوية . وهو مكون من ٧٨ سؤالا ومصمم ليبين ما يحبه العمال وما يكرهون عن عملهم وأجورهم والمشرفين عليهم وعن الشركة . ولقياس عناصر تمتد من ظروف العمل وعلاقات المشرف بالعاملين الى العناصر غير المادية مثـــل المكانة والامتياز وتوافر فرص للمستقبل وللضمان الوظيفى . وطلب من العاملين أن يبينوا هل يوافقون أم لا يوافقون ، أم أنهم لم يستقروا على شىء فى مسائل مثل :

ان رئيسى يساندنا دائما وهو يراقبنا فى كل وقت .

تنهض ادارة هذه الشركة بكل ما تستطيع لتوفر للعاملين فيها وقتـــا للراحة أثناء العمل .

انى أشعر كما لو كنت جزءا من هذا التنظيم .

ان عملى ممل ، وانى أفتقد الاهتمام به .

ويستغرق الاختبار نحو ثلاثين دقيقة ، وقد تستخدم شركة ما النتائج لمقارنة مدى ما تحققه من نجاح مع غيرها من نفس الصناعة ومع الشركات الأخرى فى نفس المنطقة وبينها وبين الحرف الأخرى(١٧) .

ويقدم رئيس مجلس الادارة والمدير العـــام لشركة فلوريدا للقوى الكهربية والاضاءة آنذاك توضيحا عن مدى التطـــابق بين الروح المعنوية والقيادة الادارية(١٨) . وقد حاولت الشركة لاحساسها بما يعانيه العاملون من عدم الرضا الشديد أن تتعرف أسبابه بالجمع بين العاملين والمشرفين معا فى جماعات ، وبعد ايضاح قصير غير رسمى طلب الى كل فرد منهم أن يجيب عن استقصاء يسمى « قائمة الأفكار » . وقد حرصت الشركة على أن يسود جو التآلف ما أمكن . وروعيت السرية فى الاجابة عن الاستقصاء ، وكلفت لجنة من العاملين بجمع الاجابات وترتيبها وكلف مراجع خاص ، من مدينة أخرى بتبويب وتحليل الاستمارات التى أعدمت بعد ذلك للتأكيد بأنهـــا سوف لا تستغل فى أغراض انتقامية .

وعلى أساس التبويب رسم ما يسمى منحنى جانبى (بروفيل) للروح المعنوية للقسم ليبين تخطيطيا كيف تتباين الروح المعنوية بين قسم وآخر .

---

(١٧) من جريدة نيويورك تيمس عدد ١٦ يناير ١٩٥٢ .

(١٨) اصلاح أضعف الحلقات « تقرير ماك كروجر سميث مجلة الادارة المتقدمة » العدد السابع (أبريل ١٩٤٢) ص ٧٧ — ٨٣ .

وكانت النتيجة غير منتظمة رغم ما انتهجته ادارة الشركة دائما من سياسة مستنيرة في شئون الأفراد • وعلى ذلك نظر المسئولون فى الشركة فى الأمر بعناية أكبر ، ووجدوا أن « السبب الأساسى فى عدم انتظام الروح المعنوية فى الأقسام يرجع الى التغيرات فى القدرة القيادية ••• لرؤساء الأقسام ورؤساء العمال » • ونتيجة لذلك أجريت دراسات أكثر عمقا وطبق بعض العلاج وخلص رئيس الشركة الى تقرير ما يلى : « انى أستطيع أن أعـدد تغييرات كثيرة سبق أن أجريناها لتحسين الروح المعنوية ، أو كفاية الأداء، أو كليهما ، ولكن التحســين الرئيسى الذى نجريه الآن ينحصر فى طرق القيادة التى يستخدمها موظفونا التنفيذيون لأن سعادة العامل فى عمله تعتمد الى درجة كبيرة على الحماسة والمعاملة المدركة من رئيسه المباشر • فالقيادة فن يمكن أن يتعلم »(١٩) •

تحديات خاصة للادارى العـــام :

رغم أن العوامل التى تؤثر فى الروح المعنوية والتحفيز تتشابه بصفة عامة فى نفس المجتمع الا أنه قد سبق الايضاح أن الحكومة يتوافر لها بعض فوائد مميزة ، وكذلك بعض أوجه القصور الخطيرة عند المقارنة بالتوظيف فى التجارة والصناعة • وأكبر امتياز تتمتع به الحكومة هو الطبيعة الوطنية الايثارية فى أغلب ما ينجز من عمـــل ؛ اذ سرعان ما يستشعر ما تتطلبه الخدمة العامة فى الوظائف العامة بدلا من أن تتطور متأخرا كما هو النمط المعتاد فى المؤسسات الكبيرة.وكذلك فان نظام التعيين بالجدارة يتيح بصفة عامة ضمانا أكبر للتعيين فى الحكومة عن المعتاد فى الصناعة ، ومن ثم فان الخوف أقل مما قد يحدث عندما يصل الفرد الى سن الخمسين أو الستين •

ومع ذلك فان الناحية التى تختلف فيها الوظيفة العامة عن الخاصة أكبر اختلاف هى فى شأن المكافأة أو التعويض • وقد نذكر أنه نتيجة لبحوث « ميتشجان » فى مجال الصناعة وضعت المكافأة فى المرتبة الثالثة فى ترتيب الاهمية بدلا من أن توضع فى المرتبة الأولى بناء على رأى العمال أنفسهم • ولكن من المشكوك فيه أن يكون هذا هو نفس الحال فى الحكومة • وعلى ذلك فان السبب الرئيسى الذى يرجع اليه ترك الخدمة فى الحكومة الفيدرالية منذ الحرب العالمية الثانية ــ التى كانت فترة تضخم مالى يتزايد باستمرار ــ هو عدم تناسب المرتبات اذا قورنت مجـــالات معينة أخرى للتوظيف ، وبخاصة فى مجال الأعمال والمهن • والدخل دائما موضوع نسبى ، وليس

(١٩) المرجع السابق ص ٧٨ ، ص ٨٣ •

مطلقا ، والعلاقة ترتبط « بتطلعات جماعة أصحاب المهارة » أو « بدرجــة الرضا التى ينتظر أن تتوافر لطبقة حرفية معينة » • وعلى ذلك فانه عندما تهبط المرتبات فى الحكومة كثيرا عن مستوى ما يحصل عليه العاملون فى القطاع الخاص ممن يتشابهون فى التعليم والمهارة فالنتيجة هى انخفاض الروح المعنوية فى الحكومة يصاحبها تزايد اهتمام موظفيها بالدخل بدرجة تفوق اهتمامهم بأى شىء آخر يتعلق بالعمل •

وقد سبق أن نوقش موضــوع التعويض وعوائد الأجر الأخرى فى الوظائف الحكومية فى فصل سابق(٢٠) ومن ثم لاداعى للتوسع فيه هنا • ومع ذلك فلاكمال المقارنة مع التوظف فى القطاع الخاص ، وللاشارة الى مواضع التوظيف العام التى تتطلب أن يدخل عليها التحسين حتى يمكن أن تنهض بدورها الخطير وتحافظ على مستوى مرتفع فى الروح المعنوية فاننـا نقدم بعض المجالات التى تتطلب الاهتمام العاجل • وهذه تشمل مستويات أعلى للأجور ، والمحافظة على مهابة الوظيفة العامة ، واستبعاد السياسة من نطاق التوظيف بالجدارة والتصميم على مسألة الضمان •

وقد وجدت شعبة البحث من لجنة هوڤر الثانية التى قامت بدراســة مشكلة الروح المعنوية فى الحكومة أن بعض العوامل مثل المكافآت المادية وعلاقات العاملين وظروف العمل وأمثالها تقع فى نطاق التحكم المباشر والبت من الادارى • ولكن واحدا من أهم العوامل فى الروح المعنوية ــ وهو هيبة الحكومة ذاتها ــ أقل خضوعا للسيطرة الادارية لأنه يتأثر باتجاهات وتقاليد مجالات الأعمال والزراعة والعمل ومجالات أخرى من المجتمع الأمريكى • وتقول شعبة البحث ان « كل حادثة عن سوء استخدام السلطة أو المركز لأغراض خاصة حتى ولو كانت هذه الحوادث نادرة نسبيا تؤدى الى الاقلال من هيبة الحكومة وتحطم مكانة الخدمة العامة فى مجموعها » • وآخرون من الذين يحملون الذكرى للحكومة من أعضاء الكونجرس وغيرهم من القادة السياسيين وكذلك جمهور الشعب « عندهم ميل فضولى لاعتقاد غاية فى السوء بموظفى الحكومة اذا ظهرت أى بادرة تشير الى ذلك »(٢١) •

ولكن ربما كان الموضوعان اللذان لهما أكبر الأثر فى هيبة الحكومة ، وفى الروح المعنوية ، وكفاية الأداء لموظفيها هما موضوع السياسة فى نظام التوظف بالجدارة وموضوع الضمان الوظيفى • ويقصد بالسياسة فى نظام

---

(٢٠) راجع الفصل العشرين •

(٢١) لجنة تنظيم الادارة التنفيذية فى الحكومة ــ تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة العامة (واشنطون ١٩٥٥) ص ١١٧ ــ ١١٨ •

التوظيف بالجدارة اتاحة اعفاءات غير سليمة من التنافس للحصول على الوظائف العامة والدخول الى الخدمة دون اجتياز سباق التنافس السليم والصلاحية السياسية (بتأييد أحد أعضاء الكونجرس أو السياسيين الآخرين) فى التعيينات والترقيات ٠

وقد لاحظت شعبة البحث من لجنة هوفر عن موضوع الأمن(٢٢) أن الحاجة الى منع التجسس والتخريب قد صاحبتها المشكلة السياسية عن « الشيوعيين فى الحكومة » ٠ ولما كان من المشكوك فيه كما قالت شعبة البحث أنه « يمكن اكتشاف الجواسيس من خلال المناظرة ، فان الأمل كبير فى أن تبطل هذه الحجة سريعا ، لأن سمة هذه المناظرة اذا أمكن أن يطلق عليها هذا الاسم فقد أفسدت بلاشك الروح المعنوية فى الخدمة الفديرالية٠ وهذا واضح جدا فى رأى شعبة البحث »(٢٣) ٠

ومع ذلك فليس هناك مايدعو لليأس ، اذ برز دليل على ظهور قوة جديدة واتجاه أوسع أفقا فى الروح المعنوية برمتها منذ أواخر الثلاثينيات ؛ اذ حدثت ثورة فى ادارة شئون الأفراد فى الحكومة ، وطبق مدخل العلاقات الانسانية ، وحظيت القيادة باهتمام لم تحظ به من قبل ٠ وتدير لجنة الخدمة المدنية الآن برنامجا للمكافآت الدافعة (التشجيعية) حتى تصل الى أداء أفضل بين الموظفين ، وتتقبل الاقتراحات لتحسين الخدمة ولتحقيق الاقتصاد فى التكاليف والارتفاع بكفاية الأداء ٠ وتساعد اللجنة الأجهزة التنفيذية على اقامة برامج كهذه ، وتداوم على احاطتها بالتطورات الجديدة فى هذا الموضوع فى كل من الحكومة والصناعة ، وتذيع اقتراحات الموظفين بين جميع الهيئات التى يمكن أن تستفيد منها ٠ وتصل المبالغ التى تصرف للموظفين فى مقابل الأفكار الجديدة الى ملايين الدولارات سنويا ٠

وظهرت حركة أخرى كانت هذه المرة من مصدر خاص هى انشاء جوائز روكفلر للخدمة المدنية تمنح للعمل الممتاز الذى ينهض به الموظفون المدنيون فى الحكومة الفيديرالية ، ويدير هذا البرنامج مدرسة « وودرو ويلسون » لشئون العامة والدولية فى جامعة برنستون ٠ وفى هذا البرنامج الذى يطبق على أساس تجريبى لمدة خمس سنوات يرشح موظفو الحكومة مستحقى الجوائز وينالون منحا تمكنهم من الدراسة لفترة بين ستة أشهر واثنى عشر شهرا فى أى كلية أو جامعة فى هذه البلاد أو الخارج أو فى نوع مشابه من الدراسة وتبلغ قيمة المنحة مرتب الفرد من الحكومة الاتحادية يضاف

(٢٢) ارجع الى الفصل الثامن عشر لدراسة أكثر تفصيلات عن هذا الموضوع ٠

(٢٣) تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة العامة ص ١٢١ ٠

اليه نفقات التعليم والانتقال والنفقات الأخرى(٢٤) . وخــــلال السنتين الأوليين من هذه التجربة منحت عشرون جائزة لمن اختيروا من بين أكثر من خمسمائة متقدم وهذه حقيقة لايقتصر أمرها على أن تبين مدى جاذبية مثل هذا الحافز ، بل انها فوق ذلك تشير كما لاحظت احدى شعب البحث من لجنة هوفر الثانية « الى مطلب ملموس للتدريب بعيدا عن نطاق العمل ». وتؤكد قيمة الطاقة الكبرى لمثل هذا التدريب(٢٥) .

الموازنة بين الحوافز والعقوبات :

يفترض قانون اللذة والألم الذى اشتهر عن طريق الفلسفة النفعية أن المكافآت والعقوبات والدوافع الايجابية والخوف السلبى من الجزاء هى المنظم الأساسى للسلوك الانسانى . وينبغى فى ختام هذه المناقشة عن الاثارة والروح المعنوية أن نذكر بعض كلمات عن هذا الموضوع الرئيسى .

ذكر أن وجهة النظر السابقة فى الادارة ، وهى التى كانت سائدة منذ أقل من خمسين سنة ركزت على نظرية أو أخرى تستند الى الخوف : اما أن تسير وفق ما أقول واما أن أفصلك . ومع أن حق الفصل أو تخفيض درجة الموظف فى ظروف معينة لايزال أداة فى يد الادارة تستعمله فى الأغراض التأديبية الا أنه قد حل محله فى الاتجاه السائد الآن التركيز على الحوافز الايجابية والروح المعنوية . ويرجع هذا التغيير فى الاتجاه جزئيا الى قوة التنظيم العمالى المتزايدة الذى يحمى أعضاءه من الاجراءات التعسفية ، كما يرجع فى جزء ثان الى تزايد الوعى الاجتماعى لدى الادارة . وكذلك الى تزايد ادراك الادارة بأن الحوافز الايجابية أبعد أثرا فى تقدم المنشأة ذاتها من العقوبات السلبية المبنية على الخوف من تخفيض الدرجة أو الفصل . وقد انتشر هذا الاتجاه المتغير بحيث أصبح لا يقتصر تطبيقه على مواقف العمل ، بل انه يطبق كذلك على تنشئة الأطفال والتعليم وكثير غيره من مناشط المجتمع ، ومن ذلك يثار التساؤل اذا كانت لاتزال هناك حاجة الى مفهوم العقوبات ، والمعتقد أن هذه الحاجة مازالت باقية . ويشير « شستر بارنار » الى أن هناك أنواعا كثيرة من الاغراء . ومع أن الدوافع الايجابية هى الأكثر فاعلية لما بها من قوة ذاتية دافعة ، الا أنها لاتكفى بمفردها ، والا نكنا وصلنا الى العصر المرتقب لحكم المسيح على الأرض ، وعلى ذلك لابد

(٢٤) لمناقشة هذا المشروع راجع جوزيف . ماك لين (جوائز روكفلر للخدمة العامة) مجلة الادارة العامة عدد ١١٣ (ربيع ١٩٥٣) ص ١١٣ — ١١٦ .

(٢٥) تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة المدنية .

من استخدام أنواع الاغراء الأخرى . والفكرة هى احــداث التوازن بين الوسائل التى تؤدى الى تحقيق النتائج المرغوبة . ويعتقد بارنار أن دافع الخوف يحتل مكانا لازما وسليما بين هذه الوسائل . ويذكر « ميليت » من ناحيته خمسة أنواع من العقوبات مرتبة ترتيبا تنازليا حسب شدتها : سلطة الفصل والوقف بدون مرتب لمدة محدودة ، ووقف الترقية أو زيادة المرتب ، واعادة التعيين فى عمل آخر أو فى مكــان آخر ، والتأنيب الرسمى(٢٦) .

والابعاد هو الوسيلة لفصل الأفراد غير المرغوب فيهم من المنظمة رعاية للروح المعنوية والفاعلية بين هؤلاء الذين يؤدون عملهم بنجاح . وسبب ثان للابعاد يرتبط بالأول ونتيجة منه هو استخدامه « كوسيلة للاغراء بضرب المثل وبث الخوف بين هؤلاء الذين لا يتأثرون تأثيرا مباشرا بحيث يصبحون مستعدين لتقديم معاونات معينة للمنظمة . وهو يمثل واقعيا البديل اما لتقديم هذه المساعدات ، واما مزايا الارتبــاط » (٢٧) . ويخلص برنار الى أن المساعدات التى يحصل عليها عنوة تبدو غالبا أنها نوع ضرورى من التعاون .

والى هنا نجد أن الخطار « البندول » قد تأرجح من سيكولوجية الخوف التى ارتبطت بعهد مضى ، ولكن يوجد الآن كثير من الكتاب يرغبون فى مساندة بارنار ويدللون على أن الخوف ذاته ليس له مكان قط فى طرق الادارة . وهم قد يوافقون على استخدام المثل ، ولكنهم يرفضون استخدام الخوف . كما يعتقدون أنه ولو أن الفصل قد يكون ضروريا فى بعض الأحيان للمحافظة على الفاعلية والروح المعنوية فى التنظيم الا أن الفصل فى أغلب الحالات يضر أكثر مما ينفع ، وبخاصة اذا فشل الرأى الداخلى فى المؤسسة فى مساندة القرار . وهنا أيضا تبدو النظرية القائلة بأن العامل الرئيسى هو الروح المعنوية لجماعة العمل . فاذا اعتقدت الجماعة أن الفصل « فى صالح النظام » فان هذا العمل سوف يدعم الثقة فى عدالة وبعد نظر الادارة. ولايعنى هذا أنه ينبغى أن يترك حق الفصل الى قرار يتخذ بطريقة ديمقراطية، ولكنه يعنى فقط أن الادارة الحكيمة سوف تأخذ فى اعتبارها رأى العاملين وتبذل جهدها فى احاطتهم بما ينشأ من حالات حدية تتضمن الفصل من الوظيفة .

---

(٢٦) « جون ميليت » الادارة فى الخدمة العامة (نيويورك ١٩٥٤) ص ١٥ .

(٢٧) بارنار وظائف المنفذ ص ١٤٦ .

وبدلا من المحاولة فى أنه يمكن اغفال العقوبات كلية فقد يبدو أقرب الى الصدق أن نقول انه اذا زدنا من فاعلية الحوافز الايجابية قلت الحاجة الى تطبيق العقوبات السلبية • وأنه ينبغى أن تقتصر العقوبة على أى حال على الحالات الفردية ولا تطبق الاا نادرا ، أو لا تطبق مطلقا على الجماعة • ويجب أن تبذل العنـــاية بالطبع حتى لا يميل الميزان بعيدا فى أى من الانجاهين ، فان الالغاء الكامل للعقوبات ينتظر أن يمثل سياسة فى غاية اللين تجعل الادارى يتعرض للمشكلات عاجلا • وفى أى نظام شامل فان المزج بين الالهام والتأديب بمقادير صحيحة سيظل عناصر متكاملة •

مراجع مختـــارة

Barnard, Chester, *The Functions of the Executive* (Cambridge, Mass., 1938). Chapter 2 discusses human nature and motivation in industry.

—, *Organization and Management* (Cambridge, Mass., 1949), Chap. 1.

Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945), Chaps. 7, 21.

—, "The Potential Incentives of Public Employment," *American Political Science Review*, Vol. XXVII (August, 1933).

Gardner, B. B., and David G. Moore, *Human Relations in Industry* (3d ed., Chicago, 1955).

Grodzins, Morton, "Public Administration and the Science of Human Relations," *Public Administration Review*, Vol. XI (Spring, 1951).

Katz, Daniel, "The Attitude-Survey Approach Labor- Management Relations" (mimeo., Survey Research Center, Ann Arbor, Mich., 1949).

—, "Morale and Motivation in Industry" (mimeo., Survey Research Center, Ann Arbor, Mich., 1949).

—, N. Maccoby, E. Reimer, and A. Zander, "Research on Human Relations in Administration" (mimeo., Ann Arbor, Mich , 1949).

Learned, E.P., D.N. Ulrich, and D.R. Booz, *Executive Action* (Boston, 1951), Chap. 5.

Leighton, Alexander H., *The Governing of Men* (Princeton, N.J., 1945), Chaps. 14-18.

Likert, Rensis, and others, *Morale and Agency Management* (Life

Insurance Agency Management Association, Hartford, Conn., 1940).

—, and others, *Motivation: The Core of Management* (New York, 1953). An American Management Association study by four authors.

MacKenzie, Donald, "Wage Incentives," *Advanced Management*, Vol. IX (July-September, 1944).

McLean, Joseph E., "The Rockefeller Public Service Awards," *Public Administration Review*, Vol. XIII (Spring, 1953).

Maynard, H.B., "Some Aspects of Non-Financial and Financial Incentives," *Advanced Management*, Vol. VII (July-September, 1942).

Mayo, Elton, *The Human Problems of an Industrial Civilization* (New York, 1933).

Nigro, Felix (ed.), *Public Adminisiration: Readings and Documents* (New York, 1951), Chap. 4.

Niles, Mary Cushing, *Middle Management* (rev. ed., New York, 1949), Chap. 13.

Parker, Willard E., and Robert W. Kleemeier, *Human Relations in Supervision* (New York, 1951). A textbook for first-line supervisors.

Roethlisberger, F. J., and W.J. Dickson, *Management and the Worker* (Cambridge, Mass., 1939). The Hawthorne studies.

Sayre, Wallace, "Morale and Discipline," in Fritz Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Adminisatrion* (New York, 1946), Chap. 21.

Simon, Herbert, *Administrative Behavior* (rev. ed., New York, 1957).

—, and others, *Public Administration* (New York, 1950). Chapter 3 is an attempt to develop a consistent theory of human nature as it concerns public administration.

Survey Research Center, University of Michigan, *Productivity, Supervision and Employee Morale* (Ann Arbor, Mich., 1948).

—, *Productivity, Supervision and Morale in an Office Situation* (Ann Arbor, Mich., 1950), Pt. I.

—, *Productivity. Supervision and Morale among Railroad Workers* (Ann Arbor, Mich., 1950).

Tead, Ordway, *The Art of Administration* (New York, 1951). Chapter 4 discusses human nature and motivation in industry.

United States Civil Service Commission, *Recognizing Employees through Incentive Awards* (Washington, D.C., 1954). Prepared by an interdepartmental Committee.

Viteles, Morris S., *Motivation ond Morale in Industry* (NewYrok, 1953). Fully applicable to public management.

Waldo, Dwight, *The Administrative State* (New York, 1948), Chap. 13.

Wolf, Robert, "Non-Financial Incertives," *Advanced Management*, Vol. V (October-December, 1940).

٢٨
العلاقات العامة

عندما تكون الروح المعنوية السائدة فى منظمة ما مرتفعة فانها تكون أساس برنامج العلاقات العامة الناجح • وبالعكس فان برنامج العلاقات العامة المدروس بعناية يمكن أن يكون وسيلة للارتفاع بالروح المعنوية ، والاشراف ، والمشاركة ، وكثير من الجوانب الأخرى للعملية الادارية • فما هى العلاقات العامة ؟ وكيف يستطيع الادارى العام أن يرتقى بمثل هذا البرنامج ؟ يقع كل من السؤالين فى مجال سياسة الادارة لأنه فى كل من نوعى النشاط يتعامل الادارى مع عدد من الجماهير بما فى ذلك الرئيس التشريعى ، وعملاء الهيئة وموظفوها ، واتحادات العمل ومختلف تكتلات القوة الاقتصادية ، وأنواع كثيرة من جماعات الضغط ، وهذا الشكل غير المحدود الذى يسمى « الجمهور » • وهنا أيضا يبرز التساؤل عما اذا كانت فالعلاقات العامة هى انوسيلة التى يصبح بها المواطن محيطا بالأمور وتزيد من سيطرته على ما أخذ يعرف بدولة الادارة بشكل متزايد ، أو أن العلاقات العامة لاتزيد على أن تكون تكنيكا يستطيع الموظفون العموميون عن طريقه أن يتعاملوا مع المواطن بحيث يفلتون من مثل هذا التحكم •

العلاقات العامة والادارة :

هناك كثير من التعاريف للعلاقات العامة ، وكلها تشترك فى الكثير • ويقول « ركس هارلو » ــ وهو رائد فى هذا المجال ــ : ان العلاقات العامة هى « علم يستطيع التنظيم من خلاله أن يحاول مدركا أن ينهض بمسئولياته الاجتماعية ، وأن يحصل على الاعتراف العام والموافقة الضرورية للنجاح »• وهو يعرف العلاقات العامة فى مكان آخر بأنها العملية التى يستطيع بها التنظيم أن يحلل احتياجات ومتطلبات كل الأطراف المعنية حتى يقود نفسه اليها وهو أكثر توافقا(١) • والعلاقات العامة فى مفردات علم الحيــــاة الاجتماعى هى البقاء والنفوذ الرسمى • كما قيل أيضا بصورة أقل رسمية

---

(١) ركس هارلو ــ العلاقات العامة فى الحرب والسلم (نيويورك ١٩٤٢) • ص ١٣٠ •

ان العلاقات العامة عمل طيب يكسب الثقة وتستغرق ٩٠ فى المائة من الوقت فى العمل السليم ، ثم تستنفد العشر المتبقى من الوقت فى الحديث عن هذا العمل(٢) ٠

وبعبارة أخرى فان العلاقات العامة هى برنامج مخطط للسياسة والعمل رسمه ادارى بقصد اكتساب الثقة العامة لبرنامجه أو لهيئته وزيادة تفهم الجمهور له ٠ ولما كان الهدف منه هو ارضاء كل فئات أصحاب المصلحة ــ الجمهور والعاملين والادارة ذاتها ــ فيجب أن نتصور خطة الادارة العامة فى اطار واسع يسهم فى اعدادها كل فرد فى التنظيم ، وينهض بتنفيذها كل موظف ، وتتركز على الجمهور وتوجه الى حد كبير من مكتب الرئيس التنفيذى الأعلى ٠

وقد يصمم برنامج العلاقات العامة لكل من الأغراض الدفاعية والهجومية، فالناحية الدفاعية منه تعمل على حماية المؤسسة من الهجوم ومن سوء الفهم، والناحية الهجومية منه تسرع بها الى المكانة والنفوذ ٠ وهدف آخر هو اكتساب الثقة نتيجة لما تؤديه من عمل متقن ، وهذا مظهر يدل على الروح المعنوية الداخلية ، لأن الانسان يتقن عمله عندما يعلم أنه يلاقى التقدير ٠ وبرنامج العلاقات العامة السليم يجعل الموظفين يهتمون بالمستهلكين أو العملاء، بمعنى أنهم يهتمون باتجاهات ورغبات وحقوق من تقدم لهم الخدمة ٠ والأثر المفيد لهذا الاتجاه بالنسبة للمستهلكين يشبه أثر سياسة الادارة المتركزة على الموظفين أنفسهم ، والنتيجة فى كل من الحالتين هى ارتفـــاع الروح المعنوية ٠ ومن المحتمل أن تحظى الخدمات التى تقوم فى ظل هذه الظروف بتقدير أكبر منه عندما تركز كل من الادارة والموظفين على نفسها ، لأن العلاقات الودية تجعل الخدمة تبدو فى صورة أفضـــل حتى ولو لم تكن كذلك ٠

ولابد لجميع المؤسسات أن تتسابق على البقاء وبرنامج العلاقات العامة السليم وسيلة الى هذه الغاية ــ وتتسابق جميع المنشآت سواء أكانت خاصة أم حكومية ــ فى ارضاء سيدها الذى هو الشعب وللحصول على الجائزة التى هى تأييد الرأى العام ٠ فاذا كان الادارى يأمل فى ازدهار ودوام برنامجه فلابد له أن يعرف مختلف الجماهير التى تحدد مصير هذا البرنامج بما يقدمه من خدمات ٠ وليس ثمة تمييز مطلق فى مجال العلاقات العامة الرسمية بين مختلف أشكال المؤسسات من صناعية ومهنية وحكومية وغيرها لأنهـا

(٢) ج٠هـ ٠ رايت ، ب ٠ هـ كريستيان ادارة العلاقات العامة (نيويورك ١٩٤٩) ص ٣ ٠

« جميعا تخضع فى النهاية الى نفس القوى التى تعلو فى آخر الأمر على كل قانون أو تقليد » ـ وهى قوة الرأى العام عندما تتحول الى عمل (٣) ٠

وأوساط العلاقات العامة هى أولا موظفو التنظيم أنفسهم ، يليهم عملاؤه، وجماعات أصحاب المصالح ٠ ومن بين الطرق الفنية التى تستخدمها الاعلان والنشر عن طريق الصحف والاذاعة الصوتية والمرئية ، والنظر فى الشكاوى، وتقديم تقارير دورية أو سنوية ، وعقد مؤتمرات صحفية ، وغير ذلك من الوسائل التى تعتمد على قوة الابتكار والعبقرية لهؤلاء الذين ينفذون البرنامج ٠ ومع أن استخدام هذه الوسائل قد يتطلب اخصائيين مثل رجال الصحافة وكتاب الحوار فى الاذاعة والتليفزيون ، ومحررى المجلات ، فلن يكون هؤلاء أبدا رجال القمة فى برنامج حسن التخطيط ، اذ تقع المسئولية الرئيسية على الرئيس التنفيذى الأعلى يعاونه موظف مشورة مختص فى العلاقات العامة ٠ وقد يكون هذا الموظف فى قطاع الأعمال هو نائب الرئيس ولكنه يكون فى الحكومة عادة مدير قسم المعلومات العامة أو مساعدا للرئيس التنفيذى للهيئة ٠ وربما تكون سبقت له الخبرة فى تخصص مثل المطبوعات أو الراديو ، الا أنه لابد أن يهتم فى عمله الاستشارى أساسا بأهداف وسياسات ومعنويات الهيئة ، ولا يهتم الا بصورة ثانوية بالوسائل. وكما هو الشأن فى كل أدوات الادارة فان الأوساط والطرق الفنية فى العلاقات العامة تخضع دائما لأهداف المنشأة ولا تكون مفيدة الا حيث تساعد فى الاستراتيجية الواسعة للادارة ٠

وما هو أهم من الدعاية فى برنامج العلاقات العامة هو اتاحة النصيحة الموسمية للادارة عن المشكلات العادية وطويلة الأمد التى تحدد شهرة المنشأة وتضمن مستقبلها ٠ وموظف استشارى واحد يتصف بالذكاء والاهتمام بالادارة يتقاضى مرتبا مرتفعا له قيمة كبيرة بالنسبة للرئيس التنفيذى تزيد على قيمة اثنين من المساعدين الاستشاريين ضيقى الأفق دربا على أعمال الصحافة ويتقاضى كل منهما نصف أجر الأول ٠ والعلاقات العامة ـ كما يقال ـ : « ليست عملا يختص به قلة من المهنيين ، بل انها طور من الادارة٠ فالادارة تضع السياسات ويقوم رجال المشورة والعاملون بتنفيذها ، وعندما يعملان متعاونين تستند العلاقات العامة الى أساس سليم »(٤) ٠

ومن بين جميع المناشط الاستشارية فى الادارة لا يستطيع كبير الاداريين أن يترك نشاط العلاقات العامة لشخص غيره الا فى أضيق الحدود ٠ فقد

(٣) هارلو المرجع السابق ص ٣ ٠
(٤) رايت ، كريستيان المرجع المذكور ص ٢ ٠

كانت الأحداث التى نشأت عن ترك الحبل على الغارب فى هذا المجال خلال العشرينيات مؤلمة ودرسا قاسيا وقت أن كانت العلاقات العامة مجالا جديدا وأصبحت نوعا من البدعة ، اذ كان هذا الوقت وقت ازدهار بالنسبة لخبير الدعاية والرجل المعوق الذى شــــعاره « ان الاعلان مفيد » ، وانه « ليس ما يتحدثون به عنك هو المهم وانما المهمأن يداوموا الحديث عنك » . كما لو كان رجال الأعمال الذين عاشوا هذه الفترة يقولون ان العلاقات العامة هى ديناميت : اذا أفلتت من الرقابة فسوف تحطم السمعة وثقة الجماهير الى درجة يتعذر معها اصلاحها .

نمو العلاقات العامة فى الحكومة :

كان هناك تردد طويل فى الحكومات الديمقراطية مثل حكومات الولايات المتحدة فى منح الاداريين حرية كبيرة فى مجال العلاقات العامة . فقد أحاط الشك فى أغلب الأحوال بالاعتمادات التى طلبت للاعلان والدعاية اذ تنظر اليها السلطة التشريعية على أنها وسيلة يزيد بها البيروقراطيون من سلطتهم وينافسون بها المصالح الخاصة ويخفون بها فشلهم . مثال ذلك أنه صدر فى سنة ١٩١٩ ما سمى قانون التكميم يحرم استخدام المبـــالغ المعتمـدة للخدمات والرسائل أو النشرات المقصود بهـــــا التأثير على أى عضو من الكونجرس فى اتجاهه نحو التشريع ، وكذلك حتم ألا ترسل أى نشرات حكومية فيما عدا الاعلانات القصيرة للصحافة ، الا الى هؤلاء الذين طلبوا كتابة أن تدرج أسماؤهم فى قائمة توزيع معينة .

وعندما أجرى « جيمس ماك كامى » دراسته عن العـــلاقات العـــامة فى الحكومة فى سنة ١٩٣٩ استطاع ـ رغم احتمـــــال عدم بلوغه الرقم الكامل ـ أن يحصل على بيانات عن ٢١٢ اخصائى معلومات فى الحكومة الفيديرالية فحسب . وحتى هذا الرقم الناقص كان يمثل زيادة كبيرة عما كان مسموحا به من قبل(٥) . وقبل ذلك بسنتين لم يجد « ليوروستون » الا ٢٠٨ مراسلين صحفيين فى واشنطون (٦) ، ومعنى هذا أنه حتى فى نهاية فترة الانعاش الاقتصادى كان عدد أخصائيى المعلومات فى الهيئات الاتحادية يكاد يتساوى مع عدد المراسلين الذين يمثلون الصحف وادارات الأنباء . ويلاحظ « رايت وكريستيان » أن مدى الخدمات الادارية فى ظل برنامج الانعاش الاقتصادى كان كبيرا لدرجة أنه اذا افتقدت البيانات التى وفرتها

(٥) جيمس ماك كامى الدعاية الحكومية (شيكاغو ١٩٣٩) .

(٦) ليو روستون مراسلو واشنطون (نيويورك ١٩٣٧) .

مناشط العلاقات العامة لتعرض أغلب الموظفين الى درجة أكبر من الارتباك. ولم يتوافر للناخب العادى من قبل أكثر من فكرة غير واضحة عن الخدمات الكثيرة التى تؤديها حكومته والتى يدفع من أجلها نصيبه من الضرائب . وحتى خلال الحرب العالمية الثانية ، عندما كانت الحاجة عاجلة الى البيانات وحاولت الحكومة أن توفرها ، نشأ التساؤل عما اذا كان ارتباك الجمهور اتجه فى بعض الأحيان الى الزيادة وليس الى النقصان .

وقد تزايد الادراك الآن بأن الدعاية لا تعدو أن تكون جانبا واحدا من برنامج العلاقات العامة . وبدأ التغير فى اتجاهات المعارضة لمثل هذا البرنامج فى الحكومة فى حين أنه مازال الكونجرس ينقب ويدقق فى بعض الأحيان وراء الاعتمادات المخصصة للعلاقات العامة . ولكن يبدو أن أيام قانون التكميم الشديد مثل قانون ١٩١٩ قد انتهت . وقد نشأ عن هذه الحقيقة — بالاضافة الى الحاجة الشديدة الى البيانات التى تصاحب التوسع فى النشاط الحكومى وقت الأزمات — النمو السريع فى برامج العلاقات العامة فى الحكومة حتى انه عندما أوشكت الحرب العالمية الثانية على الانتهاء كانت الحكومة الفيديرالية أكبر مستخدم لأصحاب المواهب من العاملين فى مهنة العلاقات العامة . وفى سنة ١٩٤٨ كانت الحكومة الفيديرالية مازالت تستخدم فى مكاتبها فى مثل هذا العمل نحو ٢٥٠٠ رجل وامرأة ، غير الذين يعملون فى هيئات الحرب المتداعية . ثم حدث انكماش صغير فى العـــدد بسبب ما حدث من ضغط للاقتصاد ، ولكن مع اندلاع الصراع الكورى زادت العمالة فى مجال العلاقات العامة كما زادت فى مناشط الحكومة الأخرى . ولاتوجد الآن أى هيئة فى واشنطون من أى حجم كان ليس بها على الأقل واحد من الاخصائيين المدربين فى المعلومات ، وهذه المجموعة هى المسئولة عن العدد الكبير من التصريحات الصـــحفية والبرامج الاذاعية والأحاديث ونشرات البيانات والتقارير العامة التى تصدر عن واشنطون كل يوم .

وبالاضافة الى ذلك حدثت محاولات منذ حركة الانعاش الاقتصادى لانشاء مصلحة حكومية كبيرة للاستعلامات مع ما يصاحبها من تهديد بزيادة الرقابة(٧). وكان أول مجهود لانشاء مركز معلومات رئيسى للاستعلامات العامة هو ادارة استعلامات الولايات المتحدة(٨) التى أنشئت فى سنة ١٩٣٤ وتحولت بعد خمس سنوات الى مكتب جديد للتقارير الحكومية يتبع المكتب التنفيذى لرئيس الجمهورية.

(٧) فى خلال الحرب العالمية الثانية كانت الرقابة تنفذ بواسطة مكتب استعلامات الحرب .

(٨) لا تخلط بين هذا وهيئـــة استعلامات الولايات المتحدة التى أنشئت سنة ١٩٥٣ وبرنامجها موجه الى شعوب الامم الأخرى .

والأقسام الرئيسية الثلاثة لهذه الهيئة الجديدة هى العمليات الميدانية ، ولها ٣٤ مكتبا فى الولايات والأقاليم تعمل كنقط اتصال مركزية لممثلى الحكومة المركزية وحكومات الولايات والحكومات المحلية ثم المخابرات الصحفية وادارة معلومات الولايات المتحدة ولها مكاتب رئيسية فى واشنطون ونيويورك معدة من الناحية النظرية على الأقل لتجيب على استفسارات المواطنين بالنسبة لجميع جوانب برامج الحكومة الفيديرالية(٩) .

ولم تتداول مصلحة استعلامات الولايات المتحـــدة أقل من ٤٤٫٠٠٠ استقصاء فى أى سنة وارتفع الرقم مرة الى ١٠٠٫٠٠٠ . وقد أجيب فى شهر واحد على نحو خمسمائة طلب للمعلومات من أعضـــاء الكونجرس وحدهم . كما أرسلت فى الشهور الأحد عشر الأولى فى سنة ١٩٤٠ ما لايقل عن ١٥٢٫٧٩٩ قصاصة من الصحف الى أعضاء الكونجرس ، وأعد فى نفس العام أكثر من ١٩٠٠ طلب للبحث . وأعدت كذلك برامج وصور طبق الأصل للاذاعة ، وأعد ملخص أسبوعى للموضوعات والمقالات الرئيسية عن الشئون الحكومية من خمسين مجلة أسبوعية وشهرية وزعت على أعضاء الكونجرس وكبار موظفى الحكومة . ويقدم قسم مخابرات الصحافة أربعة أنواع مختلفة من الخدمات تتضمن تبويبا للأخبار وتعليق الصـــحافة على الشئون العامة مستمد من ٣٥٠ جريدة يومية فى مدن هامة فى شتى أنحاء البلاد توزع على مئات من الموظفين الرئيسيين فى الحكومة .

وقد استمر مكتب التقارير الحكومية فى التوسع ، شأنه شأن أغلب الهيئات ، ووجد نفسه فى أحد الأوقات يقدم تقارير عن اجراءات معروضة أمام الهيئة التشريعية وتهم الادارات والحكومات والوزارات . وأكثر من ذلك أنه عندما كانت الولايات تعد نفسها للمشـــاركة فى برامج الحكومة الفيديرالية مثل برنامج الضمان الاجتماعى ، فان مكتب التقارير الحكومية نهض بوظيفة مركز المعلومات بالنسبة للتشريع المقترح من الولاية ونظر فى مسائل السياسة والأهداف واحتمال الازدواج مع البرامج الأخرى فى نفس الولاية . وكل هذا النشاط ــ على أهميته وضرورته ــ قد ساعد دون شك ولدرجة أكبر على التركيز الفيديرالى وعلى تقوية الحزب السياسى الذى يتولى الحكم . وأخيرا عندما أنشىء مكتب معلومات الحرب خلال الحرب العالمية الثانية امتص مكتب التقارير الحكومية ثم زال من الوجود سنة ١٩٤٨ .

وحدث اهتمام بالتوسع فى برامج العلاقات العامة فى الحكومة الاتحادية

(٩) قصة مكتب التقارير الحـــكومية بما فى ذلك أهدافه وبرامجه ومشكلاته يحكيها « لوويل مليت » باختصار وسرد شائق فى مقال بعنوان « مكتب التقارير الحكومية » مجلة الادارة العامة العدد الأول (شتاء ١٩٤١) ص ١٢٦ ــ ١٣١ .

أثناء فترة الانعاش الاقتصادى ابتداء من ١٩٣٣ الى أن خلف برنامج الدفاع برنامج اتاحة العمل فى الاستئثار باهتمام الحكومة فى سنة ١٩٣٩(١٠) .
وكانت ادارة تقدم الأشغال المختصة بمساعدة العاطلين ، والتى تنفق بلايين الدولارات لهذا الغرض ، حساسة بصفة خاصة للنقد الذى يوجه اليهـا أنها : أولا تقوم بالقليل جدا أو الكثير جدا لمساعدة عملائها ، وثانيا أنهـا كانت تنشىء أداة سياسية . وعلى ذلك فان بقاء هذه الادارة كان مرتبطا بمقدار اهتمامها بالعلاقات العامة . فكان هناك قسم للصحافة فى المكتب القومى واخصائيى معلومات فى مكاتب الولايات . واستخدمت كل أنواع الاعلام بما فى ذلك المطبوعات والاذاعة والصور المتحركة والمعارض وتقارير النجاح بالاضافة الى ما لايقل عن ثلاثة كتب أعدها موظفو المكتب القومى أحـدها أعده الرئيس الادارى بنفسه(١١) .

ويقول واضعو هذا التقرير عن تقدم الأشغال العامة انه مع « التسليم بالحاجة الى برامج العلاقات العامة ، فليس هناك من ينكر أن القيام بهـذه المناشـط فى الهيئات الحكومية قد تكون له بعض الخطورة على المجتمع الديمقراطى . ولاينبغى أن تكون هيئة ما أكثر اهتماما باستدامتها منها بتنوير الرأى العام ، وبخاصة عندما يتعلق الأمر بموارد ضخمة . وقاعدة العلاقات العامة فى الادارة الحديثة خادعة . ولابد من الامتنـاع عن نوع الدفاع الذى يصم الحكومة المسئولة بالتحيز »(١٢) .

وهناك ظاهرة فى الادارة العامة لا تثير الاهتمام الا بين قلة من المواطنين هى توسع الحكومة فى المناشط التطويرية نيابة عن قطاعات مختلفة من الاقتصاد . وأمامنا مثال هو التفويض الذى نظر اليه قسم المعلومات فى مجلس الطيران المدنى على أنه « يدعم ويشجع تطوير الطيران المدنى » كما أشار بذلك الكونجرس فى قانون الطيران المدنى لسنة ١٩٣٨ (١٣) . ويشمل كثير من القوانين الأساسية ألفاظا شبيهة ، بما فى ذلك القوانين التى أنشأت وزارات التجارة والعمل والمجلس البحرى الاتحادى وكثير غيرها . ولكن اختلف مجلس الطيران المدنى عند ذلك فى أن الطيران المدنى كان فى هذا

(١٠) راجع كتاب « ادارة مساعدات العمل فى الحكومة الاتحادية » (شيكاغو ١٩٤١) الفصل الثانى عشر « السياسة والعلاقات العامة » تأليف آرثر ماكماهون ، جون ميليت ، جلاديس أوجدن .

(١١) هارى هوبكنز — الانفاق للادخار (نيويورك ١٩٣٦) .

(١٢) ماكماهون ، ميليت ، أوجدن المرجع المذكور ص ٢٩٢ .

(١٣) الادارة العـامة وهى تعمل تحرير « فيليب ليسلى » . (نيويورك ١٩٤٦) الفصل الثامن .

الوقت لمايزل صناعة جديدة نسبيا تحتاج الى « الاقناع » ، وقد تحملت الحكومة جزءا من هذه المسئولية ٠

وقد حاول قسم المعلومات فى مجلس الطيران المدنى أن يهيىء نوعا من محطة خدمة وحيدة تنظر فى كل طلب معقول للحصول على المعلومات اللازمة للطيران ٠ ثم طور دليـــل مجلس الطيران المدنى وأدخلت عليه التحسينات بعد سنة ١٩٤٥ وأصبح أكثر جاذبية بعد أن كان فى الأصل جامدا كأغلب المطبوعات الحكومية ٠ وكان من أكبر انتصارات مجلس الطيران المــــدنى اقناع ادارة المطابع الحكومية بنشر كتاب حديث جذاب الشكل يباع بأربعين سنتا ، عنوانه : « الطريق الى الطيران » بدلا من كتاب كئيب يباع نظير دولار اسمه : « الملاحة الجوية العملية » ٠ وفى سنة ١٩٤٥ اســتعمل برنامج المعلومات التابع لمجلس الطيران المدنى كل وسيلة حديثة فى الاتصـــــال واستخدم الكتاب والناشرين والفنانين ، وباع أكثر من ٤٠٠ر٠٠٠ مطبوع بسعر جعل تكاليف العملية ضئيلة جدا ٠

وقد توسعت برامج العلاقات العامة فى الولايات والمستويات المحلية فى بعض الحالات بصورة أسرع منها فى الحكومة الفيديرالية ٠ ومع ذلك فقد كان اهتمامها مختلفا اذ ركز الى درجة كبيرة على النشاط التطويرى وتضمن أساسا الاعلان والدعاية نظير أجر ٠ وحتى قبل الحرب العالمية الثانية أنشأت نحو أربعين ولاية ميزانيات تطويرية حتى تجتذب السياح والمقيمين المستديمين والصناعات الجديدة ٠ وتظهر الاعلانات فى المجلات ذات الانتشار الواسع، وفى الجرائد اليومية فى المدن الكبرى ٠ كما تصدر بعض حكومات الولايات نشراتها الخاصة بها وتعتبر نشرات « فيرمونت » و « أريزونا » ممتازة ٠ وفضلا عن ذلك تتعاون فى بعض الأحيان مجموعة من الولايات فى منطقة واحدة فى الارتقاء بالمصالح المشتركة ٠ ومجلس نيو انجلند يمثل اتحادا من هذا النوع ٠

وكثير من حكومات المدن كما هو الشأن فى الولايات ، قد أثارت حملة من أجل البرامج التطويرية لاجتذاب الصناعات والسائحين فمثـــلا بلدة تعدادها ١٩ر٠٠٠ فى ولاية نيويورك تستخدم مجلسا متفرغا للعـــلاقات العامة « ليحيط المواطنين علما بكل ما يحدث فى القرية سواء أكان عمــلا روتينيا أم غير ذلك » ٠ وفى سنة ١٩٤٥ افتتحت هيئة ميناء نيويورك مكتبا فى شيكاغو « ليطور ويحافظ على تجارة ميناء نيويورك » عن طريق محاولته مع تحويل تجارة الغرب الأوسط الى خليج وموانى شمال الأطلنطى ٠ وفى نفس الوقت بدأت الهيئة برنامجا قويا للعلاقات العامة شمل الاتصالات

الشخصية والتصريحات الصحفية والصور المتحركة وبرامج الاذاعة نصف الأسبوعية لمنطقة نيويورك • وفى سنة ١٩٤٩ بدأت لجنة المائة فى برمنجهام والاباما حملة لمدة خمس سنوات لتجتذب صناعات جديدة الى المدينة وتمكنت حتى سنة ١٩٥٣ من أن تغرى ٥٦ مؤسسة بأن تقيم مكاتب ادارة قومية أو اقليمية هناك•وكل هذه الاشارات تبين اتجاه هبوب الرياح كما تبين أيضا الزيادة فى شدة الرياح عما كانت عليه ربما منذ عشرين سنة •

وبسبب ما حققته برامج العلاقات العامة فى الحكومة من انتشار فقد اكتسبت أهمية أكبر مما كان لها من قبل بحيث لم تعد تحتاج الى حماية الكونجرس أو النواب • ومع تسليمنا بأنه كلما حصل الجمهور على بيانات أوفى كان أكثر قدرة على زيادة رقابته الديموقراطية الا أنه من السياسة الديموقراطية السليمة أن تنقد كل برامج العلاقات العامة فى الحكومة بعين فاحصة • ويمكن الاعتماد دائما على حزب المعارضة لينهض بهذا بالنسبة للحزب الحاكم لأن الجمهور اذا رضى بعدم الاهتمام بأخطاء الحكومة كان النجاح أصعب عليه من الجمهور غير الراضى • ومعظم القوانين التى تحد من برامج المعلومات العامة فى الحكومة الفيديرالية والولايات هى نتيجة هذا النوع من اليقظة • فاذا كانت النتيجة هى الاستغناء عن الاجراءات غير السليمة أو المشكوك فيها فالتقيد مرغوب فيه ولكن المبالغة فى هذا الاتجاه يمكن أن تضر كثيرا بالحاجات المشروعة للادارة •

والمخاطر الأساسية التى تتعرض لها العلاقات العامة فى الحكومة هى فشل المشرعين فى التفرقة بين النواحى المتعددة لعمل الادارة العامة ، اذ ينبغى أن ينظر الى مجرد الدعاية والاعلان نظرة شك • ولكن المناشط التى يقصد بها تنوير الشعب ، وكذلك اثارة اليقظة الدائمة فى موظفى الحكومة للاستجابة للجمهور هى نواح مشروعة فى العملية الديموقراطية •

ولابد أن نسلم بأنه من الصعوبة بمكان فى أغلب الأحوال أن نرسم هذا الخط الفاصل لأن الكثير من الأعمال التى تجد ما يبررها فى مجال معين ليست كذلك فى مجال آخر • كالاعلان المأجور الذى تنشره الولاية أو الحكومات المحلية لاجتذاب الصناعات والسائحين له ما يبرره وكذلك اعلانات المنشآت الحكومية مثل محطات الاضاءة وتوليد الكهرباء فى البلديات • ولكن الاعلانات للتمويه أو لتحويل الاهتمام عن الأخطاء ليست كذلك • وربما يقع الخط الفاصل بين العلاقات العامة السليمة وغير السليمة فى الاجابة عن السؤال : هل قصد بهذا الانفاق اخفاء الأخطاء واقامة العقبات فى وجه الحزب المعارض حتى لا يستطيع نقل القصة الى الجمهور ؟ ولكن

حتى هذه القاعدة فى السياسة العامة يصعب تطبيقها لأن مفاهيم الدعاية والبيانات فى الحالات المتقاربة قد تكون فى الواقع تبادلية ، ويعتمد ذلك على من يستعملها ، والغرض الذى تستخدم من أجله .

ويعرف الادارى المتمرس أنه لا يستطيع أن يكسب مســـــاندة جميع الأطراف فى نفس الوقت الا فى الظروف غير المتوقعة . ومن ثم لابد أن يقرر من الذى يحاول أن يكسب تعاونه أولا . ووسيلته هى (اذا راعينا الدقة فربما ينبغى أن تكون) انتهاء الصالح العام . وتنشأ مشكلة ــ كما يحدث أحيانا ــ عندما تكون مساندة جماعة أصحاب المصلحة من عملائه تتجه نحو سياسة يعتبرها هو ضعيفة جدا ، وفى مثل هذه الحالة قد تتعرض نزاهته للحرج . ولكن ولاءه لبرنامج حزبه السياسى ، وولاءه للرئيس ، وللمصالح الشاملة للأمة ، قد يجعله يتحدى ــ ويحول ان استطاع ــ جماعة من أصحاب المصلحة الى مساندة برنامج أكبر .

ويعتقد « ركس هارلو » أن التساؤل عما اذا كانت العلاقات العــــامة مصدرا للخير أو للشر فى أى مجال يعتمد على درجة التمســـك بالقواعد الأخلاقية فى مهنة العلاقات العامة . ولا تستطيع أى مؤسســـــة أن تخفى طبيعتها الحقيقية ، ولا يحدث أن يضر برنامج العلاقات العــــامة بالادارة الا عندما يحاول هذا الاخفاء . وعلى ذلك فانه ــ بغض النظر عن أى مثالية ــ فان المصلحة الذاتية للادارة تتطلب « التزام مناشط العلاقات العامة بأن تكون أمينة وصادقة وصريحة ومتحكمة ومسئولة وأن تكون عادلة وواقعية وأن تؤدى وفقا لما يتطلبه الصالح العام »(١٤) . ويفضل رايت وكريستيان هذا القانون الأخلاقى ، ولكنهما يخلصان الى أنه ــ حتى تنال العلاقات العامة اعترافا أوفى على أنها مهنة ــ فليس من الواقعية محاولة اعلان قواعد ملزمة .

وليست العقوبة التى توقع بسبب برنامج العلاقات العامة غير السليمة بخافية لأنه متى انتشر القول بأن منشأة معينة تحاول أن تموه على موظفيها ، وأن بضائع شركة ما ليست كما يعلن عنها ، وأن الاحتكارات المنظمة تهاجم الحكومة لأنها تعارض القواعد التى تحمى المستهلك أو أن الحكومة تزيف قصة لتخفى أخطاءها ، فان الادارة التى ترتكب مثل هذه المخالفات تفشل أمام الرأى العام . والسمعة الطيبة ثروة لاغنى لأى منشأة عنها .

(١٤) هارلو المرجع السابق ص ٧٣ .

العلاقات العامة من خلال الروح المعنوية للموظفين :

يتكون أى برنامج للعلاقات العامة من جزءين : تقديم المنتج ، وتقبل التنظيم • ومع أن المنتج يمكن أن يباع جزئيا عن طريق الاعلان فان التنظيم نفسه لا يمكن أن يحظى بالتأييد الا من خلال اشعاع الروح المعنوية العالية لموظفيه . وفوق ذلك فانه اذا أمكن بلوغ هذه الغاية فان المنتج أيضا سوف يحظى بتقدير أوسع • وهذه النتيجة هى الدرس البارز الذى نتج من تجربة العلاقات العامة فى محيط الأعمال خلال الأعوام الثلاثين الماضية • وفوق ذلك فان مستوى الروح المعنوية التى يتصف بها تنظيم ما تتصف بالذيوع: فانك تشعر بها عندما تسير الى متجر وتحس بها عندما تتسلم خطابا من شركة أعمال ، وعندما تقابل موظفا فى غير أوقات العمل تستطيع أن تقرر بسرعة هل روحه المعنوية فى العمل مرتفعة أم منخفضة •

ويحكى « چون كورسن » عن شركتين كبيرتين من شركات المرافق فى فرجينيا تنهضان بالعمل بكفاية متشابهة اذا قيس ذلك بالنتائج المالية . ولكن ما هو رأى موظفى كل منهما ؟ يقول كورسون : « اجلس فى المساء فى لعبة البريدج مع موظفى الشركة «أ» وسوف يتسامرون معك بحكايات عن كفاية الأداء فى شركتهم ، ثم تناول الغداء معهم فسوف يتحدثون عن منجزات الشركة من التوسع فى البيع وتخفيض تكاليف التشغيل ، ثم تحدث مع موظفى الشركة «ب» تجد تباينا شديدا ؛ فهم لا يعلمون الا القليل عن الشركة وهم يتحدثون بسخرية عن موظفيها ويشمئزون من أرباحها »(١٥) •

والدلالة المستمدة من هذه النتيجة هى أن حالة الروح المعنوية للموظفين سواء أكانت مرتفعة أم منخفضة تنتشر فى دائرة من المعارف تتوسع باستمرار • فاذا كانت الروح المعنوية مرتفعة اكتسبت المنشأة باتساع دائرة المعارف شهرة بامتيازها تتمثل فى انعطاف الجمهور نحوها • ويجب أن تكتسب الادارة هذه السمعة الطيبة من خلال عملياتها اليومية حيث لايمكن اكتسابها بأى قدر من الاعلان • ومادام معين عزيمتها الصادقة لم يجف بعد ، فان المنشأة تستطيع أن تعتمد على اتجاهات الرأى العام المؤيدة• وان الشركة الصغيرة ذات العدد الصغير من الموظفين التى تنشد التوسع فى أسواقها سوف تلجأ بالضرورة الى الاعلان للتعريف بمنتجاتها ، ولكن الكثير من المؤسسات الكبرى التى تنفق ملايين الدولارات سنويا على الاعلان

(١٥) جون كورسون « الادارة معقودة اللسان صماء عمياء ؟ » الادارة المتقدمة ، العدد العاشر (سبتمبر ١٩٤٦) ص ١٠١ — ١٠٦ •

تستطيع أن تستغلها استغلالا أفضل فى العلاقات الانســـانية فى داخل المنشآت ذاتها ٠

وقد لايقع أكبر عيب فى اتصالات المؤسسات الكبرى فى الاتصالات مع الجمهور ، ولكنه فى الاتصالات مع موظفيها ٠ والأنواع الثلاثة من الاتصالات الداخلية هى الأوامر التى تنتقل الى أسفل خط السلطة ، والتقارير التى ترفع الى أعلى وتفهم الهدف المشترك فى كل جزء من المؤسسة ٠ وهذا المجال الثالث هو الذى تفشل فيه الادارة أساسا ، وفيه أيضا يوجد أكبر قدر من الطاقة التى يمكن استغلالها فى تحسين العلاقات العامة ٠ ولم يبالغ«كورسون» عندما تمسك بأن الاتصالات الداخلية الرديئة تنقص من الانتاج بما يساوى ملايين الدولارات وأن الأفراد الذين يعوزهم الحافز ، أو معرفة السبب ، أو الهدف الذى يعملون من أجله مهما تكن مرتباتهم ، ينتجون أقل مما اذا أصبحوا على دراية كافية بها ٠ وينبغى لكل مسئول عن برنامج معين أن تتوافر له الحقائق الأساسية عنه وعن الانجازات التى يحققها وعن أهدافه وعن كل فرد فى الفريق ٠

وقد قدرت بعض المؤسسات الكبيرة الناجحة قيمة انتشـــار الروح المعنوية العالية بين الموظفين تقديرا أكبر من أى جهاز حكومى ٠ وأمامنا حالة شركة التليفون والتلغراف الأمريكية (تشكيل بل) التى طورت على مدى سنوات فلسفة مستنيرة فى الادارة (١٦) ٠ والسمة البـــارزة فى برنامج العلاقات العامة هى وضوح الأهداف والسياسات لدى موظفيها ٠ وقد كانت المؤسسة سعيدة الحظ فى أن يكون أول رئيس لمجلس ادارتها هو « تيودور ن٠ ڤال » ، وهو رجل يميز تماما بين الحق والباطل ويقدر واجبـــه أمام الجمهور وعلى ذلك فقد بنيت السياسة حول معتقـــدات معينة هى : أن الاحتكار الذى يشمل الأمة كلها يحمل دعوة دائمة الى ملكية الحكومة ، وأن الاحتكار لابد أن ينظم وأن التنظيم على مستوى الولاية أفضل من التنظيم على المستوى الفيديرالى ، وأنه كلما زاد الاحتكار استلزم ذلك زيادة جهـــد

---

(١٦) يحكى « نورتون لونج » عن سياسة العلاقات العامة فى شركة التليفون والتلغراف الأمريكية فى مقال بعنوان « سياسات العلاقات العامة فى مجموعة شركات بل » فى مجلة الرأى العام (ربع سنوية) عدد (أول أكتوبر ٣٧) ص ٥ — ٢٢ ٠ وهناك خلاصة مفيدة لهذا المقال فى كتاب من تأليف « رايت وكريستيان » المرجع المذكور ص ٦ — ٨ ٠ كما أشير الى سياسة العلاقات العامة مرات عديدة فى النشرة رقم ١١ للجنة الاقتصادية القومية المؤقتـــة بعنوان « البيروقراطيـــة والوصاية تأليف مارشـــال ديموك ، هوارد هايد (واشنطون ١٩٤٠) ٠

الادارة لارضاء موظفيها وجمهورها . ويجب أن يكون برنامج العلاقات العامة الناجح برنامجا لا مركزيا .

واعتمادا على هذه السياسات طورت بعض تطبيقات عملية فاختيرت العاملات من البنات بدلا من الرجال لأنهن أقل اتجاها الى ايذاء شعور المشتركين . وشجع عمال الخطوط على التصادق مع العائلات الذين يستخدمون خطوطهم كما درب عمال التركيبات على العناية بأرضيات وحوائط المشتركين كما أعطيت التعليمات للمديرين المحليين لمتابعة شكاوى العملاء شخصيا . واللامركزية هى الحل فى كل هذا . فاذا نشأت مشكلة عن معدل الانتاج يعالجها الموظفون المحليون حتى لا تثار العداوة بدخول (الأغراب) فيها . واذا ظهرت متاعب عمالية فانها تسوى فى مكانها ما أمكن ، واذا تقرر انفاق أموال على الاعلان فانها تنفق محليا ويشجع المديرون المحليون على الاهتمام بالجمهور بحيث يخلقون هذه الشهرة للشركة . وحتى برنامج الدعاية الكبير للشركة فى الاذاعة والتليفزيون الأهلى يهتم أساسا بالسمر مع أقل قدر من الاعلانات التجارية .

وكذلك فانه فى برامج العلاقات العامة الحكومية نجد أن أكبر الموارد غير المستغلة هم موظفو الحكومة أنفسهم . ولتحقيق هذه الغاية ينبغى أن يشجع عمال الحكومة ويدربوا بطرق لم تهتم بها أغلب المستويات بما فيها المستوى الفيديرالى الا حديثا . والحل هو الارتفاع بمستوى التدريب والاشراف والاصرار على معاملة العاملين باعتبارهم بشرا رجالا ونساء ، وليسو صورة من الوحدات الميكانيكية يجمعها اسم عام هو الأفراد .

والتدريب الاشرافى يوضح للعاملين أن الادارة تهتم بهم وتعنى برفاهيتهم، ومن ثم ترتفع الروح المعنوية . وقد أظهرت تجربة « هوثورن » التى أصبحت الآن من المأثورات فى مراجع الادارة أن الاهتمام الذى يركز على العاملين يرفع من روحهم المعنوية ، ومن ثم يرتفع بالانتاج بصرف النظر عما اذا كان هذا الاهتمام يحسن من ظروف العمل أو يجعلها أسوأ(١٧) . وعلى ذلك فالتدريب الاشرافى الأفضل والاهتمام الذى يصاحبه ينتظر أن ييسر على العاملين فهم عملهم كما ينتظر أن يحمسهم على الاتقان فيه : والمنتظر أن يشغل وظائف الاستقبال أفراد يمتازون بلطف الشخصية ، وبالقدرة على اجابة الأسئلة بأدب وبفطنة ، وأن يكون الموظفون بصفة عامة أكثر اهتماما من العملاء ولا يضطر المواطنون الى التنقل بين مكان وآخر كما يحدث فى أغلب الأحوال.

(١٧) للاطلاع على وصف هذه التجربة راجع كتاب روثلسبرجر ، ديكسون ادارة العمال (كمبردج ١٩٣٩) .

وسوف يوجه الأفراد الذين يكثرون من استعمال التليفون الى عدم التمادى فى ذلك بأدب ولطف ، وينتظر أن تكون صيغة الخطابات أبسط وأيسر فهما وغير رسمية ، كما ينتظر أن يزيد اعتزاز الموظفين بعملهم وبمظهرهم . وسوف تكون النتيجة الأخيرة هى روحا معنوية عالية تنعكس فى كثير من العناية باتصالات الموظفين العموميين خارج أوقات عملهم بغيرهم من المواطنين (١٨).

وتشترك المؤسسات الضـــخمة وأجهزة الحكومة الكبيرة فى كثير من الصفات ــ فكل منهما يغلب أن تكون احتكارية أو قريبة من الاحتـــكارية المتسمة بالبيروقراطية . والبيروقراطية فى أسوأ مظاهرها ــ سواء أكانت عامة أم خاصة ــ متوانية وغير متجاوبة مع اتجاهات ورغبات المواطنـــين تتمسك بالقواعد وتتدخل فيما لايعنيها ، وتتمسك بالشكل بدلا من الاهتمام بجوهر العمليات وتبالغ فى تصورها لسلطتها وأهميتها . وقد يكون من أبعد وسائل الاصلاح لمساوىء البيروقراطية أثرا سياسة العلاقات العـامة السليمة التى تستند الى التحسينات الداخلية التى توجهها الادارة ويقصـد بها رفع الروح المعنوية للموظفين . والاعلان وحده لايحل المشكلة لأن الجمهور لاينخدع بمثل هذه الوسيلة(١٩) .

العلاقات العامة عن طريق جماعات العملاء وأصحاب المصالح :

يحظى كل برنامج حكومى بنوع من المساندة من جماعة عملاء أو أصحاب مصلحة والا لما كان هناك مبرر لقيامه ابتداء . كما أنه لايمكن الاستمرار فيه طويلا دون مساندتها(٢٠) . وبالاضافة الى موظفى البرنامج تضفى هـذه الجماعات وأية جماعات أخرى ترتبط بها مساندة رئيسية على الادارى للسير ببرنامج العلاقات العامة .

والعلاقة بين أى جهاز حكومى وجماعات العملاء وأصحاب المصلحة فيه

---

(١٨) نوقشت كل من هـــذه النقط مناقشة هامة فى كتاب « الادارة العامة » تأليف جون فيفنر (نيويورك ١٩٤٦) . الفصل السادس والثلاثون .

(١٩) نجد هـــذا مفصلا فى كتاب ديموك ، هايد المرجـع المذكور ، وفى مقال مارشال ديموك « البيروقراطية تختبر نفسها » فى مجلة الادارة العامة العدد الرابع (صيف ١٩٤٤) ص ١٩٧ ــ ٢٠٧ .

(٢٠) سبق أن نوقش هذا الموضوع فى الفصل الثالث وتوجد وثائقه فى كتاب الادارة العامة والصالح العام تأليف بندلتون هيرنج (نيويورك ١٩٣٦) ، وفى كتاب أفيرى ليسرسون ــ اللائحة الادارية : دراسة فى تمثيل المصالح (شيكاغو ١٩٤٢) ، وكتاب العملية الحكومية تأليف دافيد ترومان (نيويورك ١٩٥١) الفصل الرابع عشر .

علاقة تبادلية كل منها يساعد الآخر بحيث يعملون معا على التقدم لهدف مشترك . وقد سبق أن أوضحنا كيف أن مجلس الطيران المدنى يؤازر صناعة الطيران التجارى . والخطوط الجوية من ناحيتها سوف تبادر الى مساعدة مجلس الطيران المدنى عندما يكون هناك ما يهدد مستقبله . ويمكن تحليل كل الأجهزة الحكومية على هذا النحو بما فى ذلك خدمة التوسع فى وزارة الزراعة وعلاقاتها باتحاد ادارة المزرعة وادارة المحاربين القدماء والفرقة العسكرية الأمريكية ووزارة العمل وادارة التعليم واتحاد التعليم القومى ومصلحة الغابات . وفى كل حالة يساعد الجهاز وجماعة أصحاب المصلحة كل منهما الآخر ، لأن لهما نفس الأهداف والخصوم . وعندما يجابه جهاز حكومى بتخفيض فى الاعتمادات ، أو باعادة تنظيم لايرغب فيه أو بنقد شديد ، فانه يتجه أولا الى جماعات العملاء أو أصحاب المصلحة يطلب العون. واذا أدى سوء الادارة فى جهاز ما الى تزايد الشكوى بدرجة تهدد كيانه فان جماعات أصحاب المصلحة فيه تكون الأسبق الى مساعدته ومحاولة اصلاح أمره . واذا حاول أى من الادارى أو جماعة أصحاب المصلحة أن يوسع من وظائفه فانهما يخططان استراتيجية واحدة .

وأحد الأمثلة عن كيفية كسب مساندة جماعات العملاء وأصحاب المصالح يختص بسلسلة من البيانات التى تقدمها وزارة الزراعة الى الفلاحين فى اجتماعاتها بهم بين آن وآخر ، منذ ١٩٣٤ تشمل انتاج وتسويق العديد من المحصولات الرئيسية مثل القمح والقطن والتبغ والحنطة وأمثالها . والغرض منها هو التوصل الى مايريد الفلاحون أنفسهم أن تقوم به واشنطون فى مجال السياسة والتنفيذ(٢١) . وقد كان الأمل عندما بدأت الخطة أن تتحقق بواسطتها مساندة قوية من الفلاحين لانتهاج برنامج المزرعة وكذلك فى ادارته . وكان المعتاد من قبل أن يستشار قادة الفلاحين ذوى النفوذ ، أما الآن فقد اقترح الاتصال بالفلاحين انفسهم . وهذه الوسيلة تعتبر من الادارة الحكيمة ومن السياسة الحكيمة أيضا.وقد كانت النتائج مشجعة لدرجة أنها جعلت وزارة الزراعة تداوم على هذا النهج ما يقرب من ثلاثين عاما.ومن المشكوك فيه أن تكون أى سياسة فى العلاقات العامة فى تاريخ هذه الوزارة قد أدت الى نتائج أفضل من سياسة المذكرات البيانية فى زيادة مساندة الفلاحين لها.

(٢١) تقرير عن « المذكرات البيانية الزراعية » نشرة ل . ف . هوارد فى مجلة الادارة العامة العدد الثانى (شتاء ١٩٤٢) ص ٩ — ٢٦ .

العلاقات العامة عن طريق الأوساط التقليدية :

من أخطاء الادارة الشائعة أن تخلط بين الوسائل والغايات ولايستثنى من ذلك مجال الادارة العامة ٠ والخطر هو فى اعتبار أوساط الاتصـــالات كأنها أهداف للعلاقات العامة بينما أن مثل هذه الأوساط لاتعدو أن تكون أكثر من وسائل ٠ ويقاس النجاح غالبا دون تمحيص بعدد خطوط الدعاية التى تخصص لمنشأة ما خلال فترة من الزمن ، ولكن هذا مقياس مزيف ٠ وهناك امتحان أكثر واقعية للعلاقات العامة وهو درجة مساعدتها للادارة على تحقيق أهدافها ٠ وفوق ذلك فان درجة استخدام كل وسط ـ أو عـــدم استعماله مطلقا ـ تعتمد على درجة ملاءمتها كأداة للادارة فى الوقت المحدد وفى ظل الظروف السائدة ٠

وهناك اختبار للمقدرة المهنية فى العلاقات العامة ـ اختبار يفصل أكثر من أى اختبار آخر بين القادرين وغير القادرين ـ وهو التفرقة التى تختار على أساسها الأوساط المختلفة ٠ وموظف العلاقات العامة الذى يقتنص كل فرصة ليظهر المنشأة فى المطبوعات أو فى الاذاعة يعتبر وجوده خطرا عليها٠ والافتراض الشائع بأن أوساط العلاقات العامة تقتصر على الوســـــائل التقليدية من المطبوعات والاذاعة الصوتية والضوئية وأمثالها لايقبله مطلقا خبير العلاقات العامة الذى تتوافر له الاحـــــاطة الادارية ، اذ أنه يعلم أن الأوساط الأساسية تشمل الموظفين وجماعات أصحاب المصالح لهذا الجهاز٠ وهذه هى نقطة انطلاق الادارة فى كل تفكيرها فى مجال العلاقات العامة ٠ فالأوساط التقليدية تحتل مكانا هاما ولكنه لايعدو أن يكون مكانا ثانويا فى الصورة ٠

وحيثما يكون الاهتمام بالأوساط التقليدية يلزم أن ترتب الأولويات وتختار على أساس التمييز بينها ٠ ولابد أن تكون هناك فكرة واضحة لدى موظف العلاقات العامة عما يفضله وما يضعه في المقدمة ثم يخطط برنامجه على هذا الأساس ٠ أما اذا اقتصر على أن يأخذ ما يتاح له فالأرجح أنه يقوض أركان التنظيم ٠ وإذا كان ينشد الدعاية أولا ويغفل وجهات نظر الهيئـــة التشريعية والجمهور فانه سوف لايتقدم كثيرا ٠ وبصفة عامة فان الادارى العام يتفوق فى أدائه اذا سار فى عمله بما يتفق مع رغبة المشرع والجمهور منه اذا أصر على طريقته الخاصة ٠

التقارير العامة والمؤتمرات الصحفية :

يمكن للتقارير العامة فى جميع أنواع الادارة ، وبخاصة فى الادارة الحكومية أن تلعب دورا هاما فى العلاقات العامة . فالتقارير هى حياة الادارى على كل حال لأنه يراجع بواسطتها التقدم فى برنامجه وكذلك الطريقة التى تستخدم بها السلطات المفوضة . ولكن بالاضافة الى ذلك فان الادارة العامة تعتمد كثيرا على سلسلة من التقارير العامة عن الانجاز . ويعد كل جهاز حكومى تقريرا سنويا الى الهيئة التشريعية ويصدر كثير من الاداريين أيضا تقارير نجاح تلخص الانجازات يستفيد منها رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية والأجهزة الأخرى والمواطن . ومثل هذه الوثائق هى المواد الخام فى العلاقات العامة وتتيح الفرصة لتقديم الموضوع بشكل قصصى اخبارى شائق .

وقد كان « هرمان بايل » رائدا فى مجال التقرير العام فى سنة ١٩٢٨ عندما قدم دراسته التى عنوانها التقارير الحكومية فى شيكاغو(٢٢) . «وقد قاد كلارنس رايدلى من اتحاد مديرى المدن الدولى حملة للارتفاع بمستوى التقارير السنوية باثارة التنافس بين البلديات فى اعدادها . وكان الهدف من ذلك هو اثارة اهتمام المواطن بحكومته المحلية . وكان أحد ثمار هذا البرنامج صدور دليل عنوانه « مواصفات التقرير السنوى للبلدية »(٢٣) يحث على الاقلال من الصفحات المكتوبة والجداول الاحصائية والاكثار من التوضيحات والخرائط والمنحنيات والصور الفوتوغرافية . وقد تحول الاهتمام من التركيز على الأرقام الى قيمة الموضوع فى نظر المواطن . ولم يعد الاهتمام بكيفية انفاق الأموال ، ولكن بمقدار ما أنجز .

ويجب أن نسلم بأنه لايقرأ التقارير العامة ، حتى أكثرها جاذبية ، عدد كبير . ولكن كلما تحسن التقرير أصبح أكثر اثارة لاهتمام محترفى الصحافة ومعلقى الاذاعة . ويحاول المراسلون أن يحصلوا على نسخ من مثل هذه التقارير كما يمكن أن يعد الجهاز تصريحات اخبارية مستمدة من هذه التقارير توزع بالمجان على مندوبى الصحف الذين يهتمون بها . وقد يكتفى بعض مندوبى الصحف بهذه التقارير ولكن البعض الآخر قد يعتبرها مفتاحا لقصة تستحق تناولها بتفصيل أوفى فيما بعد عن طريق المقابلات

---

(٢٢) هـ . ج . بايل التقارير الحكومية فى شيكاغو (شيكاغو ١٩٢٨) .

(٢٣) كلارنس رايدلى ، هربرت سيمون « مواصفات التقرير السنوى للبلدية » (نشرة ــ شيكاغو ١٩٤٠) .

حتى يصل الى ماضى وتطورات الموضوع المنتظرة مستقبلا • ويقول « جيمس رستون » : ان أفضل مصادر المعلومات هم الاخصـــائيون فى المرتبة التى تلى الوزراء مباشرة (٢٤) . وهذا سبب آخر فى أن برامج العلاقات العـــامة تدار على أحسن وجه من القمة •

وعلى ذلك فاستراتيجية الادارى العام هى أن ينشىء علاقة صداقة مع تجار المعلومات ويعد مادته اعدادا متقنا يجعلهم يحتاجون الى استخدامها ، ثم يعتمد عليهم فى الحصول على تأييد الصحافة • وهذه قاعدة أبعد أثرا وأكثر اقتصادا عن تكوين هيئة كبيرة من أشباه الكتاب والصحفيين ومحررى المجلات وكتاب الحوار من الاذاعة والتليفزيون ومنتجى الصـــور المتحركة الذين قد ينهضون بكثير من الدعاية ، ولكنهم أيضا يجعلون الجهاز ينافس المنشآت الخاصة فى هذه المجالات • وفى هذه الحالة لاتجد المنشأة الخاصة مفرا من أن تعمل عن طريق المشرع باعتبارها من جماعة أصحاب المصلحة حتى تصل الى تخفيض الاعتمادات المخصصة لبرنامج العلاقات العامة للجهاز الحكومى الذى ينافسها • وعلى ذلك فان اعداد المادة التى تهتم بها وسائل الاتصالات التجارية واتاحة الفرصة للعاملين فيها بأن ينسب اليهم الفخر باستخدامها سياسة أفضل كثيرا لها فائدة أخرى هى احتفاظ الادارة بعلاقة طيبة مع المشرع وكذلك بالصداقة مع صناعات الاتصالات التجارية •

وهناك مجال آخر للعلاقات العامة له أهمية خاصة فى الحكومة وهو المؤتمر الصحفى وبصفة خاصة المؤتمر الصحفى لرئيس الجمهورية الذى هو الوسيلة الرئيسية التى يتصل بها مراسلو الصحف برئيس الجمهورية ويستطيعون معرفة بعض ما يجول بخاطره بطريقة مباشرة • ويقول «ريتشارد ستراوت » : ان مؤتمرات الرئيس الصحفية على هذا النحو تعتبر « دفاعا قويا ضد الخطر الكامن فى دستورنا من أن يصبح البيت الأبيض نطاقا منعزلا عن الكونجرس وعن رجل الشارع »(٢٥) وتسمح قواعد الاجتماع للرئيس بالسيطرة على المؤتمر فى كل الأوقات • فهو يحدد عدد الاجتماعات وأوقاتها ومدتها ويستمع الى المراسلين الذين يقدمون الأسئلة ثم يجيب أولا عليها كما يتراءى له والمعتاد أن يستغرق المؤتمر الصحفى ثلاثين دقيقة فحسب•

ولم يكن يسمح الى وقت قريب بالاستناد مباشرة الى ما يدلى به الرئيس فى هذه المؤتمرات الا بترخيص خاص يمنح فى حالات قليلة • ولكن بعد

(٢٤) نيويورك تيمس عدد ١٥ أبريل سنة ١٩٥٣ .

(٢٥) ريتشارد ستراوت « الرئيس والصـــحافة » الجمهورية الجـديدة عدد ١١ يوليـــة ١٩٥٤ .

أن أدخل التليفزيون وشريط التسجيل فى رئاسة أيزنهاور أصبح الاقتباس المباشر ممكنا • ولاتذاع هذه الأفلام والتسجيلات على الهواء مباشرة ولكنها تراجع وقد تحذف منها أجزاء اذا كان الموضوع يتعلق بالأمن القومى • وكان جو مؤتمرات الرئيس الصحفية من قبل بسيطا غير رسمى (مع بعض الاستثناءات مثل مؤتمرات الرئيسين كولدج وهوفر التى كان يشترط فيها تقديم أسئلة مكتوبة) ، ومع ذلك فان استخدام التليفزيون وشريط التسجيل ارتفع بالوعى الذاتى فيها • ولكن مزايا الاجراء الجديد هى فى ذيوعه وفى الشمول المباشر • ولما كان الرئيس يستخدم مؤتمراته الصحفية كنوع من استرجاع الصدى عن القرارات الهامة فان هذه ميزة كبيرة • واذا كان المراسلون والجمهور يتعلمون عن أمور الحكومة بهذه الطريقة فان الرئيس أيضا يتعلم من المراسلين أشياء يحتاج أن يعرفها عن تفكير الأمة وعن المشكلات التى تطغى على عقول الشعب •

وقد أدخل تيودور روزفلت المؤتمرات الرياسية الصحفية واستمرت منذ عهده كاجراء يكاد يكون منتظما • واحتلت مركزا هاما فى عهد فرانكلن روزفلت الذى كان خبيرا فى تفاعلات مثل هذه المؤتمرات • وكان بعض الرؤساء يعقد هذه المؤتمرات على فترات متباعدة فلم يعقد الرئيس هوفر الا ٢٣ مؤتمرا فى السنة الأولى من الرياسة و ١٢ مؤتمرا فى سنته الاخيرة• وعقد ترومان أربعين مؤتمرا فى السنة فى المتوسط ولكن الرئيس فرانكلن روزفلت عقد ما متوسطه ٨٠ مؤتمرا فى السنة • وكان الرئيس ايزنهاور يفضل الاقلال من المؤتمرات ويكاد يكون معدلها هو نفس معدل مؤتمرات الرئيس هوفر •

ولما لم يكن من المستطاع أن يجيب أى فرد بسهولة على أنواع الأسئلة العديدة التى تقدم عادة الى رئيس الجمهورية فانه يزود بالمعلومات بكل عناية قبل أن يبدأ مؤتمره الصحفى • وقد وصف السكرتير الصحفى للرئيس ايزنهاور ذلك بقوله : فى اليوم الأسبق « أعد قائمة بالأسئلة التى أظن أن رجال الصحافة سوف يقدمونها ثم يعقد بعد ذلك اجتماع بين الموظفين فى صباح اليوم السابق على عقد مؤتمر الرئيس الصحفى حيث نناقش هذه الأسئلة المتوقعة •••• وغالبا ما نحصل على بيانات اضافية •••• من الوزارات ثم أقابل الرئيس قبل موعد مؤتمره الصحفى بثلاثين أو أربعين دقيقة وأمر على هذه الأسئلة مع الرئيس لمجرد أن أحيطه علما وأذكره بالقرارات التى اتخذت فى هذه المسائل والمركز الواقعى لأى مشكلة بعينها أو أى مجال كبير بالذات ••• »(٢٦) •

(٢٦) نيويورك تيمس ــ ١٥ فبراير سنة ١٩٥٤ •

وبالاضافة الى مؤتمرات رئيس الجمهورية يعقد موظفو الحكومة الآخرون مؤتمرات صحفية بين وقت وآخر وتتوقف فائدتها الى درجة ما ــ كما هو الشأن فى مؤتمرات البيت الأبيض ــ على شخصية الجالس أمام المؤتمرين وعلاقته مع المراسلين الصحفيين • وقد ظهرت هذه الحقيقة بشكل بارز عندما تولى الحزب الجمهورى الحكم فى سنة ١٩٥٣ وزاد عـــدد المنفذين الذين شغلوا الوظائف الحكومية من قطاع الأعمال • ويرى هؤلاء أن العلاقات العامة تتركز على ما تنتجه شركتهم ولا تمس العلاقات بين كبـــار المنفذين وبين الجمهور عامة كما هو الشأن الأساسى فى الحكومة • ويقول « مركيز شيلدز » انه افترض امكان ادارة الحكومة بنفس الطريقة التى تدار بهـــا المنشأة الخاصة فى الصناعة « وكان بعض الاخصائيين فى كتابة الأحاديث والعلاقات العامة الذين اختيروا لخدمة الرئيس من أنصار الثورة الادارية فى الصحافة بما تركز عليه من صورة معدة سلفا للحوادث تقدم لجمهور المستمعين • ولكن سرعان ما ظهر أن هناك نقصا • « ووجد مندوبو الصحف إنه من الصعب التوصل الى المسئولين عن السياسة » وساد شىء يشبه الفراغ فى الاخبار « ولم تبدأ الادارة تدرك الا بعد انقضاء عدة شهور » أنه يوجد فى الحكومة بعد آخر ــ العلاقات الانسانية للسياسة فى مقابل خاصية العلاقات العامة التى يمكن أن يضعها فى قطاع الأعمال قليل من الخبراء يؤجرون على هذا العمل »(٢٧) •

كما كان أعضاء مجلس الوزراء وغيرهم من موظفى السياسة أكثر حرية فى التصرف فى وقتهم وأقل احجاما عن الحديث مع المراسلين • وأكثر من ذلك فقد دخل التليفزيون الى اجتماع الوزراء فى حالة واحدة على الأقل بتسجيل تقرير لوزير الخارجية عن رسالة معاصرة كما استعمل الرئيس نفسه التليفزيون ، وكذلك الراديو للدخول الى منازل المواطنين بناء على دعوتهم له ولتقديم برامجه مباشرة لهم • وقد بدأ هذا التقليد « فرانكلن روزفلت » فيما أطلق عليه أحاديث حول المدفأة واستمرت منذ ذلك الحين، ولكن عددها أخذ يتناقص فى السنين الأخيرة الى أقل مما يظن البعض أنه لازم لاحاطة الجمهور بشئون السياسة العامة فى وقت تعددت وتعقدت فيه مثل هذه الأمور عنها فى أى وقت مضى •

(٢٧) مركيز شـــيلدز « العـــلاقات العامة خلال اليوتوماك » مجلة نيويورك تيمس ٣٠ أغسطس سنة ١٩٥٣ •

تقييد الحصول على المعلومات :

اذا كان من الصدق - كما قيل - أن الرقابة الشعبية فى النظام الديمقراطى لاتستقيم الا اذا كانت التقارير الحكومية وافية وموثوقا بها بحيث يستطيع الجمهور أن يكون على بينة منها فانه من الصدق كذلك أنه لايجوز أن يسمح للحكومة بأن تحجب المعلومات التى من حق الجمهور أن يعرفها • وهذه مسألة يزداد الحاحها منذ حين فى الولايات المتحدة ، وقد أصبحت الآن مسألة خطيرة •

وقد تشعب الموضوع الذى نتج عن فرض السرية على بيانات لجنة الطاقة الذرية - وهو أمر يكاد يتفق الجميع على أنه مؤسف ولكنه ضرورى - بدرجة سريعة عندما وقع الرئيس ترومان فى سنة ١٩٥١ أمرا اداريا يمنع نشر أية بيانات عن أى هيئة حكومية « قد يستفيد منها الأعداء » وقد حدد هذا الأمر أربع درجات من البيانات التى فرض عليها الحظر وهى : محظور - سرى - سرى جدا - سرى للغاية • وقال الرئيس انه « يأمل الا يستغل النظام الجديد فى حبس البيانات التى لاتتعلق بالأمن أو فى تغطية الأخطاء التى يرتكبها أى موظف أو عامل فى الحكومة » • وكذلك شكلت لجنة تنسيق مشتركة بين الوزارات فى داخل الحكومة لتدير البرنامج • ومع ذلك فقد احتجت الجمعية الأمريكية لمحررى الصحف على الفور على القرار على أساس أنه سوف يؤدى الى « حبس كثير من الأخبار التى للجمهور الحق فى معرفتها بصفة رسمية » (٢٨) ويبدو مما حدث منذ ذلك الحين أن هذا الاحتجاج كان له على الأقل جانب من الصحة •

وبعد انقضاء سنتين أصدر الرئيس ايزنهاور توجيها بأن يلغى فرض السرية على البيانات ، وأن تسحب السلطة فى ذلك من تسع وعشرين هيئة، وأن تقصر السلطة فى ست عشرة منها على المديرين الفعليين • وقد حددت وزارة الدفاع ولجنة الطاقة الذرية وهيئة المخابرات المركزية المادة التى تخضع للسرية الشديدة وصدر قرار تنفيذى جديد تتأثر به هذه الأجهزة الثلاثة أكثر من أى جهاز حكومى آخر •

ولكن بعد انقضاء سنتين على هذا التغيير وجدت لجنة استقصاء من لجان مجلس النواب أن الكثير من الأجهزة قد اقتصرت ببساطة على خلق مسميات جديدة مثل « السرية الادارية » «لايذاع » ، «مقصور على الاستعمال الرسمى»،

(٢٨) نيويورك تيمس سبتمبر ٢٣ - ٢٦ ، ٢٠ سنة ١٩٥١ ، ١٣ يناير ، ١ ، ٢ ، ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٢ •

«معاملة سرية» وما يشبه ذلك حتى يسهل الامتناع عن اعطاء البيانات . كما اكتشفت أيضا أن الكثير من الهيئات كانت تصر على أن السرية ضرورية « لأسباب تتعلق بالأمن القومى » أو « من أجل الصالح العام » . وكانت شكوى المراسلين فى واشنطون هى أن هذه المسميات قد استخدمت لتطبيق اجراءات الأمن على بيانات لا تدخل فى هذا المجال مهما بالغنا فى الخيال»(٢٩) وفى نفس الوقت كلما تسربت بعض البيانات غير الضارة والممنوعة من وقت لآخر تزايد الشـــك لدى الكونجرس فى أن الكثيرمن البيانات المحبوسة لها نفس الطبيعة البريئة .

ويوجد موضوع يتصل بمشكلة السرية فى كل جهاز ادارى يعمل فى أى من المجالات التى يثور الخلاف حولها حتى لو لم يكن لهذا المجال أهمية بالنسبة للأمن القومى . مثال ذلك أنه أثناء الادلاء بالأقوال أمام الكونجرس فى سنة ١٩٥٥ أصرت لجنة الخدمة المدنية على حقهـــا الطبيعى فى حبس البيانات عن الجمهور ، وأظهرت أجهزة أخرى نفس الاتجاه فى هـــذا الشأن(٣٠) . ولكن بعد مضى شهرين غيرت لجنة الخدمة المدنية نظراتها نوعا ووجهت موظفيها الى مسئوليتهم فى « المساهمة فى عملية احاطة الجمهور بالبيانات »(٣١) والمشكلة هنا مشكلة تنظيم وتفويض فى ســـلطة اذاعة البيانات ، وهى مشكلة فى الرقابة وفى السياسة الادارية يمكن أن تؤثر، بل انها غالبا ما تؤثر ، حتى فى أدنى مستويات الموظفين . وهى النقطة الحرجة فى علاقة أى جهاز بقنوات الاتصال مع الجمهور .

ومن الطبيعى أن تشتد هذه الصعوبة بصفة خاصة عندما تدخل الأمة فى حرب ساخنة أو باردة ــ حيث يغلب أن يحدث خلاف مخلص فى الرأى حول ما يمكن أن يكون مســـاعدة للعدو . والأغلب أنه لايتوافر للادارى بيانات تتعلق بالموقف لايستطيع أعضاء الصحافة أن يحصلوا عليها كاملة لأنهم ببساطة لايحيطون (ولايقدرون فى كثير من الحالات على الاحاطة) بماضيها وكل ما يتصل بها رغم شيوع ظاهرة دورات الأخبار غير الرسمية التى كثرت فى واشنطون . ولكن حتى فى أوقات السلام النسبى تحجب البيانات بسبب الادعاء بأن الكثير من وسائل الاتصالات المختلفة تستخدم المعلومات استخداما حزبيا غير عادل . وقد عالجت لجنة حرية الصحافة

(٢٩) قرر ذلك آلن دريرى فى عدد ١٣ نوفمبر ١٩٥٥ من النيويورك تيمس .
(٣٠) المرجع السابق .
(٣١) النيويورك تيمس عدد ٢١ يناير سنة ١٩٥٦ .

سنة ١٩٤٧ هذا الموضـــوع مع موضـــوعات أخرى فى تقريرها بعنوان (صحافة حرة ومسئولة)(٣٢) ٠

وسوف تستمر مشكلة السرية فى الحكومة دون شك فى مضـــايقة الاداريين وقادة الأحزاب والمواطنين وأوساط الاتصالات ٠ ولعل أفضـــل مايمكن أن يقترح هو أن تقيم جميع الأحزاب مستويات عالية من العـدالة والاستقامة والأخذ بمبدأ تنوير الناخبين تنويرا موثوقا به وغير متحيز ما أمكن ولابد أن ترتفع المعايير فى كل من الادارة والاتصال الى مستوى واحد من السمو حيث ان كلا منهما تكون جزءا من الوسط الثقافى ٠

مراجع مختـــارة

Baker, H., and M. S. Toutzahn, *How to Interpret Social Welfare* (New York, 1947).

Baus, Herbert M., *Public Relations at Work* (New York, 1948).

Beyle, H.C., *Governmental Reporting in Chicago* (Chicago, 1928).

Carlson,Eric, "Public Relations in International Technical Assistance", *Public Administration Review*, XVI (Autumn, 1956), 272-280.

Chafee, Zachariah, *Government and Mass Communications* (Chicago, 1947).

Corson, John J., "Management: Tongue-tied, Deaf and Blind?" *Advanced Management*, Vol. XI (September, 1946).

Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945), Chap. 9.

—, "Selling Public Enterprise to the Public," *National Municipal Review*, Vol. XXIII (December, 1934).

Fitzgerald, S.E., *Communicating Ideas to the Public* (New York, 1950).

Graves, W. Brooke, "Public Reporting in the American States," *Public Opinion Quarterly*, Vol. XX (April, 1938).

Harlow, Rex F., *Public Relations in War and Peace* (New York, 1942).

—, and M.M. Black, *Practical Public Relations* (New York, 1947).

Herring, Pendleton, *Public Administration and the Public Interest* (New York, 1936).

(٣٢) لجنة حرية الصحافة « صحافة حرة ومسئولة » (شيكاغو ١٩٤٧) ٠

Howard, L.V., "The Agricultural Referendum," *Public Administration Review*, Vol. II (Winter, 1942).
International City Managers Association, *Municipal Public Relations* (Chicago, 1940).
Kilpatrick, Wylie, *Reporting Municipal Government* (New York, 1928)
Leiserson, Avery, *Administrative Regulation :A Study in Representation of Interests* (Chicago, 1942).
Lesly, Philip (ed.), *Public Relations in Action* (New York, 1947), Chaps. 8, 27.
—, *Public Relations Handbook* (New York, 1950).
Levy, Harold P., *Study in Public Relations* (New York, 1943).
Long, Norton E., "Public Relations Policies of the Bell System," *Public Opinion Quarterly*, Vol. I (October, 1937).
McCamy, James L., *Government Publicity* (Chicago, 1939).
Macmahon, Arthur W., John D. Millett, and Gladys Ogden, *The Administration of Federal Work Relief* (Chicago, 1941), Chap. 12.
Merton, R.K., *Mass Persuasion: The Social Psychology of a War Bond Drive* (New York, 1946).
Mosher, William E. (ed.), *Public Relations of Public Personnel Agencies* (Chicago, 1941).
National Association of Secondary School Principals, *Public Relations in Secondary Schools* (Washington, D.C., 1948).
National Recreation Association, *The ABC's of Public Relations for Recreation* (New York 1946)
Plackard, D.H., and C. Blackman, *Blueprint for Public Relations* (New York, 1947).
Ridley, Clarence E., and Herbert A. Simon, *Specifications for the Annual Municipal Report* (Chicago, 1948).
Rosten, Leo C., *The Washington Correspondents* (New York, 1937).
Tallents, S.G.,"Public Relations and Publicity," *Public Adminisration*, Vol. XXVII (London, Autumn, 1949).
—, and Harold Whitehead, "Salesmanship in the Public Service," *Public Administration*, Vol. XI (London, July, 1933).
Ward, G.O., *Publicity for Public Libraries* (New York, 1934).
Woolpert, Elton D., *Municipal Public Relations* (Chicago, 1940).
Wright, J.H., and B.H. Christian, *Public Relations in Management* (New York, 1949), Chaps. 1-3, 13.

٢٩
سيطرة أحكام القانون

هدف هذا الفصل هو توضيح دور رجال الادارة العامة فى اصدار القوانين وسلطاتهم فى القضاء وبيان طريقة توفير الضمانات الدستورية والقضائية التى تحمى المواطنين من سوء استعمال سلطة الموظفين ، وكيف يتدخل القانون والادارة تدخلا شديدا فى كثير من النقط • وهذه التوضيحات ضرورية لأسباب عديدة ، أولا لأن فهم الادارة العامة لايكمل بغيرها • وثانيا لأن المواطنين والاداريين على السواء يحتاجون حماية لأنفسهم الى معرفة كافية بهذا المجال الهام من مجالات الادارة العامة ، وثالثا لأن المناقشة الحالية فى جزء منها تحضير للفصل الذى يلى هذا مباشرة عن الرقابة الخارجية على الادارة • ومع ذلك فليس من الضرورى أن نستغرق أو نتوسع فى النواحى القانونية للموضوع ؛ اذ من الأوفق أن يدرس ذلك فى منهج للقانون الادارى •

وقد سبق أن أوضحنا أن عملية وضع القوانين أو التشريعات الفرعية كما تسمى أحيانا تزداد أهميتها بالنسبة لرجل الادارة العامة ، والسبب هو أن الكثير من القوانين الحديثة تقتصر فى شكلها على التعميم والترخيص وتتطلب من الادارى أن يتوسع فى توضيحها كثيرا عن طريق القواعد والسياسات الاضافية • والواقع أن مجموعة التشريعات المساعدة اليوم يزيد كثيرا على مجموع القوانين المدونة فى سجلات الكونجرس والهيئات التشريعية فى الولايات •

كما أوضحنا أيضا فى الفصل الذى قدمناه عن اللجان الرقابية أن الادارة أخذت تكتسب سمات قضائية متعددة بما فى ذلك سلطة البت فى القضايا والخلافات • ولا تقتصر هذه السلطة على اللجان ، بل ان مصلحة الايرادات الداخلية ولها رياسة فردية تبت فى حالات أكثر من أى محكمة رقابية كبرى • وفوق ذلك فان الكثير من أقسام الوزارات تتمتع بسلطات شبه قضائية هامة[١] •

---

(١) نوقش هذا بتفصيل كبير فى التقرير النهائى للجنة النائب العام عن الاجراء الادارى (واشنطون ١٩٤١) •

وللادارة العامة عموما بعض السمات شبه التشريعية وشبه القضائية ونبرز هذه السمات بشكل ظاهر في بعض الحالات • ولابد عند وجود هذه الخصائص أن تتخذ ضمانات خاصة لحماية مبدأ فصل السلطات ولضمان حقوق الفرد كما ينص عليها الدستور وضمان عدالة وسلامة الاجراء الادارى وتفضيلات هذه الضمانات هى موضوع هذا الفصـــل وكذلك الفصـــل الذى يليه .

حماية الحقوق الخاصة :

يقول « رولاند بينوك » انه فى مجالات الادارة حيث تتمتع الســـلطة الرسمية بحق واسع فى الاختيار تتأثر به الحقوق الخاصة الى أبعد حـــد تحظى العلاقة بين القانون والادارة بأكبر قدر من اهتمام الادارى والمواطن على السواء • وقد برز من هذه المجالات أحدث مشكلات الحكومة وبعض ما يثير الحيرة الشديدة فيها(٢) • ويقع النزاع الاجتماعى فى المجـــالات الجدية للقانون وهى التى يعمل فيها الاداريون أكثر وقتهم •

فأجهزة الحكومة تراقب عمليات سوق الأوراق المالية وتفحص عمليات اندماج مؤسسات الأعمال بحثا عن شواهد الاحتكار وتحـــدد من له حق اســـتخدام موجات الأثير وطول هذه الموجات وتقرر نزع ملكية الأراضى للمنفعة العامة وتحدد ثمن الأرض المستولى عليها • وتقرر ثمن تذاكر السكك الحديدية ، وهكذا خلال سلسلة طويلة من المناشط التى تمس كل مواطن• ويقول أحد أساتذة القانون المتازين ان « من المحتمل أن يعيش الجيـــل الحاضر من الدارسين فترة تتزايد فيها ايجابية الحكومة وتكون العمليـــة الادارية أداتها الرئيسية »(٣) •

ويذكر تقرير رسمى أنه « من المعلوم جيدا أن هـــدف الكونجرس من انشاء أو استخدام جهاز ادارى هو النهوض بسياسة أو مصلحة عامة ••• سواء أكان ذلك شبكة خطوط نقل أم مواصلات أم نظاما لتأمين الشيخوخة أم لمنع الاجراءات الجائرة فى التنافس أم فى علاقات العمل » • ولكن لابد أن يسير تحقيق هذه الأهداف العامة فى عدالة غير متحيزة بالنسبة لأصحاب المصالح الخاصة جميعهم مع الرعاية الكاملة لحقوق المواطن • « ولابد أن

(٢) رولاند بينوك ــ الادارة وحكم القانون (نيويورك ١٩٤١) ص ٤ .

(٣) مذكرة غير منشـــورة للأســـتاذ كينيث داڤيز « الأســـتاذ بمعهـــد القانون بجامعة منيسوتا » .

تمارس السلطات بفاعلية تحقيقا للصالح العام دون تعسف أو انحياز لبعض الأفراد ضد الآخرين »(٤) ٠

وأول هذه الضمانات ترتبط بما يسمى المعايير التى يمكن على أساسها الحكم على الاجراء الادارى اذا ما أصبح موضعا للتساؤل ٠ ويفترض ـ تطبيقا لمبدأ فصل السلطة ـ ان كل فرع من الحكومة سوف يكون مستقلا عن الآخر فى مجاله الخاص وأن السلطة سوف لا تفوض هنا وهناك بينها ٠ ولكن الجهاز التنفيذى كما رأينا فى التطبيق يشارك الى درجة ما فى السلطة التشريعية ٠ وعندما يحدث هذا يجب أن يحوى القانون الذى يجيز ذلك معايير معينة تستند اليها المحاكم عندما يطلب منها الحكم فى صحة العمل الادارى المشكو منه ٠ ولا تقتصر الحاجة الى المعايير على المحاكم ولكن لاغنى عنها أيضا لأى ادارى يرغب فى أن تكون القرارات التى يتخذها متسقة ٠ والواقع أنه اذا افتقدت المعايير فسوف يقوم الادارى المتيقظ بتوفيرها رعاية لصالحه الخاص وحماية لنفسه ٠

وحتى يتفق العمل الادارى مع ما تتطلبه المواد القانونية فى الدستور التى تعتبر حماية أخرى للمواطن فقد وضعت المحاكم قواعد وضمانات لابد أن توفر له عادة عند الادلاء بأقواله أمام الموظفين الاداريين ٠ ومثل هذه القواعد والضمانات تتصل بالأخطار وسماع الأقوال وحيدة الموظف الذى يتخذ القرار وهى مجتمعة تسمى العملية الادارية الملائمة أو الاجراءات الادارية الملائمة ٠ ويلتزم الادارى عادة فى تنفيذ القانون برعاية هذه القواعد، وعليه ـ بالاضافة الى ذلك ـ أن تكون له السلطة القانونية الكاملة فى كل عمل ينهض به والعمل الذى يتعدى مثل هذه السلطة يسمى تجاوزا للسلطة٠

ومع أن التشريع والقضاء الادارى يشتركان فى أشياء كثيرة ، فانه مما يساعد على التمييز بينهما أن نتذكر أن التشريع الادارى يتميز بالعمومية فى التطبيق والاستمرار فى القواعد التى يضعها بينما القضاء الادارى يتناول حالة معينة أو نزاعا ، ومن ثم لا يطبق على المستقبل الا عندما يتخذ كسابقة٠ ولما كانت القرارات الادارية فى هذا المجال جميعه كثيرا ما تؤثر فى الأفراد فى موضعين من أكثر المواضع حساسية بالنسبة لهم ـ وهى الأموال والحريات ، فان المواطنين وجماعات أصحاب المصالح يراقبون بدقة التصرف الادارى وجميع التشريعات الفرعية والقضاء الادارى ٠ والمنتظر أن يثير أى عمل يبدو فيه التعسف رد فعل شديدا يدفع الى الالتجاء للمحاكم عند الضرورة ٠

(٤) تقرير لجنة النائب العام عن الاجراء الادارى ٠

ذيوع وضع القواعد الادارية والقضاء الادارى :

مع أن وضع القواعد الادارية والقضاء الادارى فى الولايات المتحدة قديم قدم الحكومة ذاتها ، الا أنه لم يبرز الى الصدارة ويصبح مثار جدال الا فى العشريات الأخيرة . ففى سنة ١٩٣٦ بلغ عدد الحالات التى كان للأجهزة الادارية فيها سلطة اختيار واسعة مائتى حالة بحيث اقتصرت القوانين على التوجيه الى « اصدار اللوائح التى تتطلبها الحاجة لتنفيذ أهداف القانون ». وفى نفس السنة كان هناك نحو ١٣٠٠ مثال على تفويض سلطة التشريع فى القوانين الفيديرالية وارتفع الرقم بعد عشر سنوات الى ٣٥٠٠ حالة ، وما وافت سنة ١٩٥٢ حتى زاد أثر الانتـــاج التشريعى للكـــونجرس على المواطنين بصورة مباشرة (٥) . كما أنه فى سنة ١٩٤١ كان لواحـــد وخمسين من المصالح والادارات والأقسام فى الحكومة الفيديرالية ســلطة تحديد بعض الحقوق والالتزامات الخاصة الهامة سواء وفقا لقواعد (تشريعات فرعية) أو وفقا لقرارات (قضاء ادارى) بينما ارتفع الرقم فى سنة ١٩٥٧ الى ١٣٥(٦) .

فلماذا تزايدت الأنشطة شبه التشريعية وشبه القضائية بهذه الدرجة الكبيرة فى العقد الماضى أو حوله ؟ ليس من الصعب أن نتوصل الى الأسباب فى ذلك . وأول هذه الأسباب أن الحكومة مطالبة اليوم بالنهوض بواجبات تزيد كثيرا على ما تعودت أن تقوم به فى الماضى . وتنفيذ أى برنامج يتطلب وجود جهاز ادارى . وثانيهما — كما سبقت الملاحظة — أن التشريع الحديث يتناول أمورا فنية للغاية مثل تنظيم الضمانات والعلاقات العمالية والنقل وضرائب الدخل وبرنامج الطاقة الذرية وليست هذه الا أمثلة قليلة . والكثير من القوانين اليوم تترك مثل هذه الأمور الى التحديد الادارى بناء على ماتتطلبه التجربة ، وكان من الممكن من قبل أن يحدد القانون تفاصـــيل التنفيذ . وثالثها أن المحاكم النظامية مثقلة بالعمل وأن سماع الأقوال أمامها مسألة طويلة مرهقة . والكثير من الحالات التى تتطلب اتخاذ قرارات فى المجالات الجديدة تتطلب معرفة بالتخصصات — ولكل هذه الأسباب تكونت أجهزة ادارية خاصة لها سلطات قضائية للنظر فى مشكلات خاصة . ورفع هــذه الأعباء عن كاهل المحاكم لا يقتصر أمره على أن يتيح لها فرصـــــة النهوض بعملها النظامى ، ولكنه يسمح لها بالنظر فى استئناف القرارات الصادرة

(٥) كينيث داڤيز — من المذكرة التى اشير اليها فى التذييل رقم ٣ الســابق .

(٦) كما قرر ذلك « جاى فالس » فى نيويورك تيمس عدد ١٥ أبريل سنة ١٩٥٧ .

من الأجهزة الادارية والمحاكم عندما يكون النزاع حول القانون أو التحيز أو عن كفاية الأدلة أو قانونية الاجراء أو غير ذلك(٧) ٠

وعندما اتسع العمل الرقابى فى الحكومة خلال العقد الماضى لم يكن هناك مفر من أن يصاحبه قدر كبير من عدم الاتساق فى الاجراءات التى تستخدمها الأجهزة المختلفة ٠ وقد حاول الكونجرس مرات عديدة أن يعالج المشكلة ، ولكن الموضوع كان فنيا بدرجة لاتسمح بالبت فيه دون دراسة دقيقة وعلى ذلك شكلت لجنة النائب العام للاجراءات الادارية من موظفى الحكومة وأساتذة القانون والقضاة وغيرهم من الخبراء القانونيين للدراسة والتقرير عن المسألة جميعها ٠ وقد أتمت اللجنة عملها فى سنة ١٩٤١(٨) وأصدر الكونجرس فى سنة ١٩٤٦ قانون الاجراءات الادارية ٠

كما جرت فى نفس الوقت تطورات مماثلة فى الولايات شجع عليها قانون الاجراءات الادارية النموذجى للولاية بتأييد من المؤتمر القومى لأعضاء لجنة تجانس قوانين الولايات ٠ كما أصدرت بعض الولايات تشريعات الاجراءات الادارية ٠ وكما هو الشأن فى الحكومة الفيديرالية تعتبر هذه القوانين محاولة لحماية حقوق الأفراد والمصالح الاقتصادية وخاصة حيث تنهض الادارة العامة بعمليات تنسيق كبرى ٠

ووراء هذه المجهودات فى كل من المستوى الفيديرالى ومستوى الولايات نجد أعمال اتحاد المحامين الأمريكى الذى قاد لسنوات عديدة حملة لاعداد قوانين شاملة تنظم الاجراءات الادارية ٠ ويجدر بنا أن نكرر هنا أن أغلب هذه القوانين لاتتجاوز الأجهزة المسئولة عن تنظيم بعض مظاهر الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين ولا تحاول أن تضع اجراءات لمجالات أخرى من الادارة الحكومية مثل الارتقاء بالتعليم أو نشر تقارير الأسواق ٠

---

(٧) ذكرت لجنة النائب العام للاجراءات الادارية سبعة أسباب للتوسع فى القضاء الادارى من بينها امتياز العمل الادارى اذا قورن بالعمل القضائى والقيود الدستورية على سلطات المحاكم والاتجاه نحو الاعتماد على التشريع المانع والقيود على العمل التشريعى الفعال والقيود على الارغام القضائى الكامل ومزايا استمرار الاهتمام وتحديد المسئولية بوضوح والحاجة فى التنظيم للتصرف فى الاعمال الكثيرة ولتوفير السجلات الضرورية (التقرير النهائى ص ١١ — ١٨) ٠

(٨) لجنة النائب العام للاجراءات الادارية — التقرير النهائى ص ٢ ٠ للاطلاع على ملخص قصير وواقعى أنظر مقال « جيمس هارت » التقرير النهائى للجنة النائب العام للاجراءات الادارية « المنشور فى مجلة العلوم السياسية الامريكية العدد ٣٥ » (يولية ١٩٤١) ص ٥٠١ — ٥٠٦ ٠

ومع ذلك ينبغى أن نلاحظ أن الضغط شديد لتوسيع مجال قوانين الاجراءات العامة ولتنظيم عمل المحاكم الرقابية بدرجة أكبر(٩) ٠

وضـع القواعـد :

وفى سنة ١٩٤١ دون ثلاثة من أعضاء لجنة النائب العـام للاجراءات الادارية رأيا مستقلا ذكروا فيه أن المفروض استنادا الى الدستور أن تختص الهيئة التشريعية بوضع كل السياسات وأن تدير الهيئة التنفيذية هـــذه السياسات ، وأن تقوم المحاكم بالبت فى الخلافات التى تنشـــأ بسبب الادارة ٠ ولكن التطبيق ابتعد كثيرا عن هذا اليوم ٠ ففى العملية الادارية وبصفة خاصة فى اللجان الرقابية « تقاربت مرحلتا وضع القانون وتطبيقه نتقوم بها هيئة واحدة » وفى هذا التركيز اختفت الاجراءات المعتادة والمنفصلة ولم يعد المشرع بعد يضع القواعد بل يترك هذه الوظيفة الى حد كبير الى الجهاز الادارى ، كما أن من المعتاد أن تكون القواعد الادارية غير مكتملة اذ الأيسر على الجهاز الادارى أن يحكم على كل حالة بمجرد أن تنشأ من أن يضع قواعد عامة » (١٠) .

والدستور الفيدرالى يضع كل السلطة التشريعية فى الكونجرس وهذا النص بالاضافة الى مبدأ فصل السلطات (وهو ضمنى لم يصرح به) جعل المحكمة العليا طوال مدة تزيد على قرن تنظر شذرا الى أية محـــاولة من الكونجرس لتفويض سلطة وضع القواعد الى الجهـــاز التنفيذى ٠ وفى سنة ١٨٩٢ قررت المحكمة العليا صراحة ودون غموض : « أن المبدأ المعترف به عموما هو أن الكونجرس لايستطيع تفويض سلطته التشريعية وهـــذا مبدأ حيوى بالنسبة لسلامة وبقاء نظام الحكم الذى حـدده الدستور(١١)» ثم أعادت المحكمة ذاتها فى سنة ١٩٣٢ التأكيد بأنه « من الواضح أن سلطة الكونجرس التشريعية لايمكن التفويض فيها(١٢) » ولكن المحكمة العليـــا أخذت تغير من موقفها منذ سنة ١٩٣٢ حتى وصلت فى سنة ١٩٤٠ الى القول بأنها « اعتبرت تفويض الكونجرس لســـلطته التشريعية منذ أمد طويل ضرورة حتى لا تصبح ممارسة السلطة التشريعية أمرا لافائدة منه » (١٣)

(٩) فيريل هيدى « قوانين الاجراءات الادارية للولايات » : تقييم « مجـــلة الادارة العامة » العدد الثانى عشر (شتاء ١٩٥٢) ص ١٩ .

(١٠) تقرير النائب العام عن الاجراءات الادارية ــ التقرير النهائى ص ٢٠٤ .

(١١) فيلد كلارك (قضية ١٤٣ الولايات المتحدة ٦٤٩ ــ ١٨٩٢) .

(١٢) الولايات المتحدة ضد شركة شرفبورت جرين ، اليفاتور .

(١٣) شركة فحم انثراسيت سنشاين ضد ادكنس .

والنتيجة التى لا مفر منها هى أن معتقـــدات السنوات العشرين الأخيرة أو نحوها قد نسخت فى الواقع ما رسخ من قديم من أنه لايمكن تفويض سلطة الكونجرس التشريعية(١٤) • ولم تقع خلال العقد الماضى الا ثلاث قضايا ترجع كلها الى فترة الانعاش الاقتصادى قضت فيها المحكمة العليا بعـــدم صحة تفويضات الكونجرس (١٥) • ومن بين هذه الثلاث قضية بناما التى ربما لا يأخذ بها مستقبلا حتى قضاء المحكمة العليا ذاتها •

ومع أن المحكمة العليا توافق الآن على تفويض السلطة التشريعية الى الأجهزة الادارية فانه يشترط فى ذلك توافر ظروف معينة واتباع قواعد محددة • فأولا لابد أن تكون هنـــاك معايير مناسبة ينشئها الكونجرس أو الجهاز الادارى يستهدى بها الجهاز التنفيذى فى التصرف فى الأعمال شبه التشريعية وشبه القضائية • والقاعدة الثانية هى أنه لايجوز بصـفة عامة تفويض السلطة التشريعية الى الهيئات الخاصة ولو أنه حـــدثت استثناءات من هذه القاعدة • وثالثا بمجرد أن يتم تفويض الكونجرس لأحد الأجهزة الادارية لا ينتظر أن تنشـــأ مشكلات قانونية جدية فيما يتعلق بالتفويضات الأخرى داخل الجهاز فى ظل ما منح من سلطة معينة • وأخيرا يتطلب قانون الاجراءات الادارية لسنة ١٩٤٦ أن تكون القواعد والأوامر التى يصدرها كل جهاز معروفة للجميع ، اما عن طريق نشرها فى السجل الفيديرالى(١٦) أو فى مكان آخر مناسب أو نشرها بشكل عام •

وفى مستوى الولاية يعرف القانون النموذجى « القاعدة » بأنها تشمل « كل لائحة أو معيار أو نص على سياسة تطبق بصفة عامة ، ولها أثر مستقبلى بما فى ذلك التعديل أو الالغاء الذى يدخله جهاز ما سواء استند أو لم يستند الى تحقيق سابق لتنفيذ أو لتحديد القانون الذى يطبقه أو ينفذه أو يحكم تنظيمه أو اجراءاته ، ولكن ذلك لا يشمل اللوائح التى تقتصر على ادارة الجهاز الداخلية ولا تؤثر بطريقة مباشرة فى حقوق الجمهور أو الاجراءات التى يتبعها » •

---

(١٤) كينيث دافيز ــ القانون الادارى (سانت بول ١٩٥١) ص ٨٦ •

(١٥) هـــذه قضية شركة تقطير بناما ضـد ريان (وهى ما اطلق عليه قضية الزيت الساخن) ، وقضية شختر ضـــــد الولايات المتحدة مثال على تقرير نوعى ممتاز بسبب سلطة الاختيار الواسعة التى أتيحت فى قانون الانعاش الصناعى القومى •

(١٦) السجل الفيديرالى الذى صدر العدد الأول منه فى سنة ١٩٣٦ يعمل على النشر اليومى للجديد من « القواعد واللوائح والأوامر » التى تطبق بصـفة عامة وتحدث الأثر القانونى • ومجموعة اللوائح الفيديرالية هى تبويب لنفس الوثائق • وتتيح هذه المطبوعات الهامة للمواطنين والموظفين الاحاطة بالقوانين التى تؤثر على مصالحهم •

ومتى وضع الأساس القانونى للسلطة المفوضة فمن المسلم به أن هذه السلطة سوف تستخدم • وهناك عشرات التوضيحات فى ذلك(١٧) • نذكر بعضا منها ، فقد قرر الكونجرس الأول أنه ينبغى للذين يتاجرون مع الهنود أن يحصلوا على ترخيص بذلك ويرتبطوا بتطبيق «القواعد واللوائح والقيود» المفروضـــة بما فى ذلك « تلك القواعد واللوائح التى يأمر بهـــا رئيس الجمهورية » ، وفى سنة ١٨٩٣ كلف القـــانون الادارى للايرادات وزير الخزانة « بوضع اللوائح اللازمة والضرورية لتنفيذ هذا القانون وسوف تكون هذه اللوائح ملزمة لكل مقدرى الضرائب التى تدخل فى تطبيق هذا القانون » •

وهناك أمثلة أحدث تبين مدى اتساع وتباين سلطة وضع القوانين الآن ومقدار التعقيد الذى يمكن أن تكون عليه المسائل التى يضع لها الاداريون تشريعات فرعية ، اذ ينظم مجلس محافظى الاحتياطى الفيديرالى المتطلبات الحدية فى عمليات الضمان ومتطلبات الاحتياطى للبنوك وأقصى معدل للفائدة على الودائع • كما يحدد الادارى أجر الرجل / ساعة بناء على توصية لجان الصناعة المختصة كما يفرض معدلات الأجر التى تختلف عن الحد القانونى الأدنى ، ويحدد مجال الاستثناءات •وتفرض ادارة البحرية حـــدا أدنى للأجور ومعدلات للقوة العاملة وظروف العمل الحدية لجميع السفن التى تنال اعانات فيديرالية • كما يحدد وزير الصحة والتعليم والرفاهية معايير ملزمة قانونا للمواصفات والنوع ومحتويات المعلبـــات لأنواع كثيرة من الأغذية والعقاقير والزيوت العطرية • وتلتزم كل من وزارة التجارة ومصلحة الطيران المدنى ولجنة التجارة بين الولايات قانونا بتطوير وتأمين عمليـــات النقل كما تضع قواعد أخرى فيما يتعلق بالانشاء والتشغيل • وتتمتع لجنة المواصلات الاتحادية بسلطة واسعة فى اصدار القواعد واللوائح التى تحكم أعمدة التلغراف والتليفون والاذاعة والاتصالات التجارية وبين الهواة والتركيبات اللاسلكية على السفن وقوارب الانقاذ الآلية والتليفزيون • ومما تجدر ملاحظته فى عرض هذه الأمثلة العشـــــوائية أن الكثير من الأجهزة المذكورة هى وزارات نظامية أو مصالح وليست لجانا رقابية مستقلة •

المعايير الادارية :

سبق القول بأنه فى الحكم على تفويضات السلطة التشريعية تتحرى المحكمة العليا فى القانون أن يستند الى معيار مقبول يمكن أن تحاسب على

(١٧) ذكر كثير منها فى التقرير النهـــائى اللذى قدمته لجنة النائب العام للاجراءات الادارية فى الفصل السابع من « وضع القواعد الادارية والاجراءات » .

أساسه السلطة التى تضع القانون فى الجهاز الادارى · وذكرت المحكمة فى حالة هامة فى هذا القبيل أن المسألة الحقيقية هى هل الكونجرس قد أعلن سياسة ما بالنسبة للموضوع ؟ وهل قد وضع معيارا يسترشد به رئيس الجمهورية ؟(١٨) ولم تجد المحكمة فى هذا المثال مثل هذا المعيار · وقد خالف القاضى « كاردوزو » المحكمة فى الرأى وأنكر عدم وجود هـــذا المعيار ولكنه اتفق معها فى ضرورته ·

وهناك صعوبة هى أن المعايير غالبا ما تكون عامة جدا وتشجع الى مدى بعيد حرية التصرف من جانب الادارى · وقد وجدت المحكمة العليـــــا فى الحالات الرئيسية أن تقبل معايير مثل « عادل ومعقول » ، « الصالح العام » « عائق غير معقول » (بالنسبة للملاحة) غير متساو وغير متكافىء «تبادليا» «الارتياح العام ـ المصلحة ـ والضرورة» ، «شـــــاى من صنف ردىء» ، «طرق تنافس غير عادلة» ، «تغيرات معقولة» يعقد التشـــكيل دون مبرر أو ضرورة (فى نظام الشركة المساهمة) «توزيع السلطة الانتخابية دون عدالة أو مساواة بين حملة السندات »(١٩) ·

وقالت المحكمة العليا فى حالة أخرى ان الموافقة القضائية على المعايير العريضة تعكس حاجة التشريع الحديث الى معالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية المعقدة(٢٠) · والحقيقة « أن العملية التشريعية سوف تتعرض كثيرا للتعثر اذا كان الدستور يحتم على الكونجرس أن يقوم مقدماً آلاف الحالات التى يرغب فى تطبيق سياسة معينة عليها ويضع قواعد محددة لكل حالة » ·

---

(١٨) قضية شركة تكرير بناما ضد ريان التى ذكرت من قبل ·

(١٩) ذكرت هذه الحالات فى كتاب القانون الادارى تأليف دافيز ص ٤٥ · ونقـــدم فيما يلى بعض القضايا الهامة التى يمكن أن تستخدم فى دراسة المعايير الادارية :

بلفورد ضد سميث (قضية ٣٠٧ · ١٩٣٩) تأييد قانون اللائحة الزراعية لسنة ١٩٣٨ · الولايات المتحدة ضد جمعية روك التعاونية الملكية (قضية ٣٠٧ الولايات المتحدة ٥٣٣ ـ ١٩٣٩) حول قانون التسويق الزراعى لسنة ١٩٣٧ ·

شركة بيتسبرج لالواح الزجاج ضد مجلس علاقات العمل الدولى (قضية ٣١٣ الولايات المتحدة ١٤٦ ـ ١٩٤١) حول قانون العلاقات العمالية القومى لسنة ١٩٣٥ ·

شركة القوى والاضـــاءة الأمريكية ضد لجنة الضمانات والمبادلات (٣٢٩ الولايات المتحدة ٩٠ ـ ١٩٤٦) حول قانون الضمانات والمعادلات لسنة ١٩٣٤ ·

(٢٠) شركة القوى والاضاءة الكهربية ضد لجنة الضمانات والمبادلات المذكورة من قبل ·

القضـــاء الادارى :

القضاء هو تسوية الخلافات فى الحالات التى تشمل الحقوق والواجبات القانونية • واستنادا الى هذا التعريف قد يصبح القضاء مسئولية الأجهزة الادارية(٢١) كما أنه مسئولية المحاكم • ويصبح القضاء الادارى حينئذ هو العملية التى يستخدمها الاداريون فى تسوية مشكلات النزاع التى تنشأ خلال عملهم عندما تكون الحقوق القانونية محل تساؤل •

ويميز « بينوك » بين أربع فئات من الأجهزة الادارية التى تنهض بوظيفة القضاء •

١ ــ الادارات والوزارات النظامية كما هو الشأن عندما يراجع مدير ادارة المحاربين القدماء قرارات قسم دعاوى التأمين التـــابع لهذه الادارة أو عندما يراجع وزير الداخلية القرارات التى تصدرها مصلحة الأراضى •

٢ ــ هيئات تقصى الحقائق التى لها بعض السلطة القضائية والأمثلة على ذلك ديوان المحاسبة العامة عندما يطبق فكرة قانونية أو لجنة تعريفة الولايات المتحدة التى هى أساسا هيئة لتقصى الحقائق ولكنها تقوم أيضـــا ببعض الوظائف القضائية •

٣ ــ لجنة الرقابة المستقلة • وهى أفضل ما عرف من هيئاتالقضاء الادارى ، ومن أمثلتها لجان أجور العمال فى الولايات ولجان المرافق العامة فى الولايات ولجنة التجـــارة بين الولايات واللجنة التجـــارية الفيدرالية وأمثالها .

٤ ــ نمط خاص مما يعرف بالمحـــاكم الادارية مثل محكمـــة الولايات المتحدة للدعاوى أو مجلس تظلمات الضرائب • ويصعب تصنيف هـــذه الهيئات ولكن الاتجاه فى الولايات المتحدة يسير نحو الاكثار منها(٢٢) •

ويكثر الحديث جدا عن اللجان الرقابية الكبرى فى الحكومة الفيدرالية حتى انه يكاد يفترض أن القضاء الادارى فى مجموعة يتركز فى هذه المجموعة التى تبلغ بين ثمان وعشر هيئات شبه قضائية قوية • ومع ذلك فليس هذا هو الشأن • ويجدر بنـــا أن نذكر ــ دون أن ينقص ذلك من أهمية اللجان الرقابية ــ أن عدد الحالات التى تفصل فيها الوزارات النظـــامية والمصالح من بين مجموع الحالات التى يتم الفصل فيها سنويا يزيد كثيرا على

(٢١) عرفت لجنة النائب العام الاجراءات الادارية « الجهاز الادارى » أنه هو الذى يملك السلطة ليحدد ، أما استنادا الى قاعدة ، واما باصدار قرار منه ، الحقوق الخاصة والالتزامات . وهذا بالطبع معنى أضيق كثيرا مما يدل عليه اللفظ فى الادارة العامة .

(٢٢) بينوك ــ المرجع المذكور ص ٦٣ ــ ٦٧ .

ما تفصل فيه اللجان الرقابية ، اذ تنظر وزارة الخزانة ــ كما سبق القول ــ فى مئات الآلاف من الحالات فى السنة وخاصة حالات ضرائب الدخل كما أن لوزارة الزراعة اختصاصا رقابيا على اسطبلات الماشية والتفتيش على اللحوم وأسواق الحبوب ومثل ذلك . ولوزارة الداخلية سلطة على حقوق الرعى والثروة المعدنية والبترولية وأراضى الدولة . ولوزارة البريد الحق فى اعفاء بعض أنواع المواد من رسوم البريد . وتحدد مجــــالس الدولة تراخيص مزاولة المهن التى تتطلب مهارة معينة . ويقرر المفتشون المحليون صلاحية المبنى للسكنى . وبالاضافة الى ذلك فان الكثير من الحالات التى تنظر فيها هذه الهيئات مثل الحالات التى تعرض على اللجان الرقابية تشمل ما قيمته ملايين الدولارات من الممتلكات والحقوق المستقبلة والمصالح ذات الأهمية الكبرى للأفراد واقتصاديات الأمة . وتظلل العدالة الادارية الآن الى جانب العدالة القضائية نطاقا كبيرا من النشاط الاجتماعى(٢٣) .

ومع ذلك فان أغلب الحالات التى تسوى بالقضاء الادارى لا تصل أبدا الى المرحلة التى تستلزم اتباع الاجراءات الرسمية . فالبحث واتخاذ قرار مبدئى خلال اجراءات غير رسمية يكفيان لتسوية الموضوع ، وعدد حالات الخلاف التى تصل الى درجة من الشدة تتطلب أن تنظر أمام محكمة قليل نسبيا . ويعتبر التوسع فى هذا النوع من القضاء غير الرسمى ــ كما قررت لجنة النائب العام للاجراءات الادارية ــ من أفضل الطرق بالنسبة للحكومة والمواطن صاحب المصلحة . وترى اللجنة أيضــــا أن الاجراء غير الرسمى يفضل الاجراء الرسمى عندما يبنى القرار على اجراء تفتيش أو على اختبار حيث يتطلب الأمر اتخــــاذ قرار ابتدائى للتصرف فى الادعاءات وطلبات الترخيص وحيث ينتظر أن تنشأ المتاعب من التأخير(٢٤) .

فاجراءات القضاء الادارى فى الولايات تنقسم الى نوعين : هذه التى تحدد « الحالات المتنازع عليها » بصفة عامة ، وتلك التى يقتصر تطبيقها على وظائف محددة فى أجهزة معينة ، وبذلك نتجنب الحــــاجة الى التعميمات الشاملة . واذا قارنا قوانين الولايات بالقانون الفيديرالى نجدها أقل منه تعرضا لتفصيلات الاجراءات القضائية . وقد أفاد عدم وجود التحديد فى اعداد قوانين الولايات « فى تنظيم الاحتياجات الاجرائية بضمها معا فى شكل

---

(٢٣) تجد مناقشة هامة للموضوع فى التقرير النهائى للجنة النائب العام للاجراءات الادارية ص ٢٦١ ــ ٢٧٥ .

(٢٤) المرجع السابق ص ٣٥ ــ ٤٢ : هذا واحد من أحسن فصول هذا التقرير .

قانونى ولكنه ترك سير التقاضى لم يمس تقريبا • وكان أثر ذلك تعليميا أكثر منه مراجعة »(٢٥) •

الاختيار الادارى :

هناك نواح معينة فى عمليتى وضع القواعد اداريا واتخاذ القرار فى كل من وظيفتى الاختيار الادارى والعملية الاجرائية الملائمة والدور الرئيسى للمحقق• والاختيار الادارى هو القدرة والحق الذى يملكه الموظف الادارى بحكم القانون فى الاختيار بين المتبادلات عند تقرير سير العمل وفى اصدار قاعدة أو لائحة (شبه تشريع) ، أو فى اصدار أمر (شبه قضاء) بما يتفق مع ما يمليه حكمه الخاص وضميره(٢٦) • وقد يطبق مثل هذا الاجراء بحيث يؤثر ظاهريا فى مصالح فئة خاصـــة من المواطنين أو قد يرتبط بالادارة الداخلية حيث قد يؤثر على الحقوق القانونية للآخرين ، ولكنه لايحدث هذا الأثر فى المعتاد • ومن المهم أن نذكر أن مصطلح الاختيار الادارى » ينطبق على عمليات كل من التشريع والقضاء الادارى وسوف يكون كل من الموقفين موضع دراسة فيما يلى من نقاش •

يكاد يتطلب عمل الادارى اتخاذ قرار يعتمد على التمييز كما هو الشأن فى الاختيار من بين عدد من المتقدمين لوظيفة معينة ، وفى الأخذ بطريقـة فى التنظيم بدلا من الأخرى ، وفى الاختيار بين السياسات المتنافسة ، وفى تقرير شراء منتج شركة واغفال منتج شركة منافسة ، وفى ترقية فرد بالذات ومن بين عدد من الأفراد • وفى تفويض الابلاغ عن وصول خطاب بدلا من الاجابة الشخصية عليه • ومع أن كل هذه أمثلة من الاختيار فى الادارة الداخلية الا أنه — حتى فى مثل هذه الأمثلة — قد تثار حالة أمام المحاكم كما هو الشأن فى حالة فصل موظف مدنى أو شراء مواد بسعر يزيد عن أقل عطاء جدى قدم فى المناقصة •

ومع ذلك فان قضايا الاختيار التى تعرض على المحاكم بصفة عامة يغلب أن تختص بالعلاقات الخارجية بين هيئة عامة وفرد خاص • ويوجد فى هـــذا المجال نوعان من السلطة يستند اليهما الادارى العام فى التنفيذ أحـدهما سلطة جوازية ، اذ تقتصر أغلب القوانين الحديثة على هيكل المواد وتترك للادارى التصرف فى تنفيذها ، بل الارجح أنها بدلا من أن تأمر : « افعل

(٢٥) « فيريل هيدى » تشريع الاجراءات الادارية فى الولايات (آن آربر — ميتشجان ١٩٥٢) ص ٩٦ — ٩٧ •

(٢٦) هنرى بلاك قاموس القانون (الطبعة الثالثة سان بول ١٩٣٣) ص ٥٨٧ — ٥٨٨ راجع ايضا بينوك المرجع السابق ص ٢٢ •

هذا » تقول : « يمكن أن تفعل هذا اذا دعت الحاجة ، ولكن ليس حتما عليك أن نفعله» . وعلى النقيض من ذلك فان النوع الآخر من السلطة هو أمر ايجابى بالعمل وتوجيه وتفويض غير اختيارى للقيام بعمل معين .

ويغلب فى ممارسة الاختيار فى المسائل التى تؤثر فى الممتلكات أن تثار المنازعات القضائية(٢٧) ، مثال ذلك أنه من أفضل ماعرف من بين الأسس العديدة التى تنظم استنادا اليها خدمات المرافق العامة هى التكاليف الأصلية وتكاليف التوريد والاستثمار الحريص (مقدار الاستثمار أو الانفاق الذى ينتظر أن ينفقه شخص حريص) . وقد اتجهت المحكمة العليا حتى سنة ١٩٤٤ نحو قاعدة تكاليف التوريد ـ ولو أنها لم تكن خالية من التناقض فى هذا ـ ولكنها غيرت وجهة نظرها فى هذه السنة وأخذت بأن الهيئة الرقابية يمكن أن تصل الى قرار استنادا الى الجمع الخبير بين القواعد الثلاث ، وهذا يتضمن بوضوح الاختيار الادارى بالنسبة لما هو«معقول»(٢٨). ومثل هذا التطور يكاد يمنع الاختلاف بين وجهة نظر الادارى فيما هو معقول وأى من المسئولين فى شركة المرفق الذى يجرى تنظيم أسعاره .

ونتطلب الحكومة الدستورية أن تكون أعمال القضاة والاداريين مما يمكن التنبؤ به استنادا الى قواعد سلوكية محددة تحديدا دقيقا.فللمواطنين الحق فى معرفة ما ينتظرهم فى ظل الظروف العامة وأن يجدوا الحماية من التحيز والقرارات التعسفية . وتثير ممارسة حرية الاختيار مشكلة كبرى لأنها غالبا ماتتضمن اختيارا دقيقا . وهناك طريقتان بخلاف التشريع تجرى ممارسة حرية الاختيار من خلالهما فى النطاق السليم وهما الاشراف بواسطة موظف ادارى أعلى والمراجعة بواسطة المحاكم . وتهتم كل من الطريقتين بنفس الأسئلة : هل تتوافر للادارى سلطة التنفيذ ؟ وهل يقوم بدراسة الحقائق واختيار البدائل واتخاذ القرار دون تحيز ؟ ومتى تم وضع قاعدة فهل يتيح للآخرين الذين يكونون فى نفس الموقف الاستفادة من نفس القاعدة ؟ فاذا توافرت هذه الشروط فان النظرية الديمقراطية تفترض حينئذ وجود ما يدعو لأن يتخذ الأفراد المتزنون قرارات تختلف بعض الشىء ، لاسيما عندما يتعلق الموضوع بطريقة أو كيفية التنفيذ . ويقال انه توجد أكثر من طريقة لسلخ الشاة . ومن المؤكد أن هناك على الأقل نفس

---

(٢٧) الدراسة المأثورة فى هذا الموضوع هى التى قدمها ارنست فروند فى كتابه « السلطات الادارية على الأشخاص والممتلكات » (شيكاغو ١٩٢٨) .

(٢٨) لجنة القوى الفيدرالية ضد شركة هوب للغاز الطبيعى (٣٢٠ الولايات المتحدة ـ ٥٩١ ـ ١٩٤٤) .

العدد من الطرق لادارة برنامج ما فى نطاق الحدود القـــانونية • وسوف تتعرض الادارة للانهيار التام اذا لم تستخدم الحكمة فى الاختيار • وعلى ذلك فالمشكلة هى التأكد من استناد العمل الادارى الى مبادىء تفهم على نطاق واسع وتلقى قبولا عاما •

العملية الاجرائية الملائمة :

تنظر المحاكم فى أغلب الأحوال الى الاجراء الذى اتخذ على أساسه القرار الادارى أكثر مما تنظر فى مادته أو السياسة التى يستند اليها • وقرارات الاداريين مثل قرارات القضاة يجب أن تبنى على قواعد عادلة ومنطقية • ولكن ليست جميع قواعد التقاضى ملائمة للعمل الادارى ، اذ ينبغى أن تغلب على الاجراءات التى يتبعها الادارى الصفة الادارية • وبعبارة أخرى فانه ينبغى للادارى أن يأخذ ما يحتاج اليه من الاجراءات القضائية ويعدله بما يناسب الموقف الادارى ، وهذا فى الواقع ما تجرى عليه الأمور • والنتيجة هى مجموعة من المتطلبات تشكل العمليات الاجرائية أو الادارية الملائمـــة للقانون •

والعمليات الملائمة للقانون بينها الدستور الفيدرالى فى التعـــديل الخامس الذى يطبق على الحكومة الفيدرالية ، وفى التعديل الرابع عشر الذى يؤثر فى الولايات وتقسيماتها • وفى كلتا الحالين يتوافر لكل شخص ضمان استخدام اجراءات القانون الملائمة فى الأمور التى تؤثر فى الحيـاة أو الحرية أو الممتلكات • ومما له دلالة أن اللفظ الأول فى هذا المقطع هو كلمة عملية • والعملية هى الاجراء ، وقد أكدت المحاكم الاجراء ابتداء ، وهى تنظر بصفة عامة فى العمل الادارى الذى يثار أمامها لتتأكد أساسا من أن الاجراء الذى اتبع يوفر للمواطن كل الضمانات التى تعتبر حقا له •

فما هى قواعد الاجراءات الملائمة ؟(٢٩) بصفة عامة اذا تعرضت هيئة ادارية الى ممتلكات الفرد أو حقوقه الشخصية فان من حقـــه أن يخطر • ويختلف توقيت الاخطار ونوعه مع اختلاف أنواع الاختصاص الادارى • فالاخطار فى عمل اللجان الرقابية يسير على نفس الطريقة الرسمية التى تتبعها المحاكم ، ولكنه قد يكون فى أدنى الحدود أو غير مشروط قط فى حالات الضرائب وبعض نواحى سلطة الشرطة (فيما يتعلق بالصحة والأمن وأخلاق المجتمع) وكذلك فى الاقلال من الضوضاء •

(٢٩) سوف نبسط الموضوع الى أبسط الحدود فيما يلى ولذلك لا نشير الى الاستثناءات والاشتراطات التى تذكر فى أغلب القوانين •

ثانيا ــ للشخص الحق فى أن تسمع أقواله ويحتم قانون الاجراءات الادارية لسنة ١٩٤٦ أن تتاح الفرصة لكل صاحب مصلحة فى الحالات التى تهتم بها هيئات معينة أن يقدم بيانات أو آراء أو أدلة مكتوبة ويمكن أن يضاف اليها التدليل الشفهى كذلك أو يستغنى عنه ، ويجب على الهيئة أن تبين فيما بعد أسباب انتهاج القاعدة التى أخذت بها٠وقد يكون الادلاء بالأقوال عمليا على درجة من الرسمية تشبه اجراءات المحكمة أو غير رسمى مطلقا كما هى الحال فى الأمور التى تشمل الضرائب وسلطة البوليس ٠ وفى بعض أنواع الحالات يستطيع الشخص صاحب المصلحة أو محاميه أن يحضر ويقدم الدليل ويستجوب الشهود ولكن لايسمح بهذا فى حالات أخرى ٠

وثالثا : للشخص الحق فى أن يطلب توافر الحيدة فى الموظف الذى يصدر القرار وتشترط المحاكم هذا بصفة عامة حتى تمنع التحيز والفساد والمحسوبية ٠ ومنذ صدور قانون الاجراءات الادارية اشترط فى هيئات معينة فصل وظائف التحقيق والاتهام عن وظيفة سماع الأقوال واصدار القرار بحيث لاينهض شخص واحد أو مجموعة من الأشخاص بالوظيفتين معا ٠ ولايجوز لأى موظف أن يستشير أى شخص أو مجموعة فى حالة تكون محل بحث الا اذا أعطى الطرف الآخر اخطارا مماثلا وأتيحت له الفرصة للادلاء بأقواله ٠

وأخيرا فان للفرد الحق فى أن يطلب اعادة النظر فى القرار عندما يتعلق الأمر بحقوق يترتب عليها نتائج من أى نوع كان ٠ وهناك نوعان من الفحص : أحدهما الذى تقوم به سلطة ادارية أعلى أو محكمة (فحص ادارى) والأخرى الذى تقوم به محكمة قانونية (فحص قضائى) ، ويكفى الفحص الادارى فى مجالات كثيرة من الادارة للتأكد من اتباع العملية الاجرائية الملائمة ، ولكن عندما يظهر أن الأمر يتعلق بمسألة دستورية ، أو أنه يشتمل على مسألة قانونية ليس فى مقدور الادارى تحديدها فان للفريق المتظلم الحق فى أن يطلب المراجعة القانونية ٠

والاخطار والادلاء بالأقوال والمراجعة ــ هى المتطلبات الأساسية فى العملية الاجرائية الملائمة ٠ والمتطلبات الأخرى مثل حق الفرد فى انابة من يحضر عنه وحقه فى التشاور ، وفى مجابهة واستجواب الشهود ، وفى تسجيل الاستثناءات وفى تقديم أدلة شفهية وفى اقامة دعوى ــ هى مما يتاح عادة فى الاجراءات الشبه قضائية أمام اللجان الرقابية بينما لايتمسك بها دائما فى الاجراءات الادارية المعتادة ٠ وربما كان أهم شىء فيما يتعلق بهذه المتطلبات القانونية المختلفة هو ما يحدث من أن الاجراء الادارى الملائم لايستند

الى الأوامر القانونية ، ولكن يضمنه القانون الفيديرالى وانقانون العادى فى الأمة ، وان سهولة التقاضى تتضمن للمواطن صيانة حقوقه •

المحققـــون :

كان حجم العمل فى أغلب الهيئات الحكومية فى عهودها الأولى من القلة بحيث يسمح للرئيس التنفيذى الأعلى ـ أو للأعضاء فى حالة المحـــاكم الرقابية ـ أن يحقق فى القضايا بنفسه • ومع ذلك فكلما اتسعت عمليات التحقيق فى هيئة ما أصبح لزاما أن توفر مساعدة الخبراء للقيام بالاجراءات القضائية واتمام الوثائق التى يستند اليها فى اتخاذ القرار • وعلى ذلك أصبحت الحاجة ماسة فى هيئات عديدة الى استخدام موظف للتحقيق يسمى فاحصا ، أو (فى حالة مجلس علاقات العمل القومى) مفتش تحقيقات • وبتزايد عبء العمل فى اللجان قسم العمل التحضيرى فى أول الأمر بين الأعضاء ، ثم فوض بعد ذلك لموظفى التحقيق أو الفحص ، وبصفة خاصة فى هيئات مثل مجلس علاقات العمل القومى ولجنة التجارة بين الولايات ولجنة الضمانات والتبادل •

والادلاء بالأقوال أمام المحقق تغلب عليه فى المعتاد الصفة غير الرسمية مع اتاحة الفرصة للمحقق فى استجواب الشهود وفى التعجيل بالاجراءات• ومع ذلك فانه ، فى ظل قانون الاجراءات الادارية لسنة ١٩٤٦ ، لابد أن تتوافر الأدلة المادية قبل الوصول الى قرار • وبمجرد أن تستوفى الوثائق يقوم المحقق بتحويلها للموظف الذى يملك سلطة البت دون تعليق ، أو يعد توصية فى شكل مشروع أمر ، أو يعد أمرا نهائيا يخضع للتصديق النهائى للجنة أو لرئيس المصلحة حسب الحالة ، وذلك يتوقف على الهيئة المختصة• ويشترط قانون الاجراءات الادارية لسنة ١٩٤٦ أن يتخذ المحقق قرارا ابتدائيا فى الحالة يخضع لمراجعة الهيئة ، ولكن لايسمح بهذا الاجراء عندما تكون وحدة واحدة فى الهيئة مسئولة عن تقديم الحالة ، وكذلك التحقيق فيها ، وفى هذا المثال يكون اتخاذ القرار مقصورا على رئيس الهيئة •

وبسبب المسئولية الرئيسية التى يتحملها المحقق فقد أصبح هو الشخص البارز فى العدالة الادارية ، وتحتم بعض قوانين السلوك المهنى على المحققين ان يتحلوا بالمظهر الهادىء الوقور ، ويقبلوا العمل فى داخل نطاق التنظيم، ويمتنعوا بتاتا عن أن يكشفوا البيانات دون مبرر أو يقتربوا كثيرا من الأشخاص الذين ترتبط مصالحهم بالهيئة أو ينسبوا دوافع غير سليمة الى

زملائهم فى العمل أو يحجزوا عن الملفات الرسمية أوراقا أو بيـــانات تهم الهيئة التى تتخذ القرار(٣٠) .

وفى تحديد دور المحقق أخذت لجنة النائب العام للاجراءات الادارية بمبدأ سليم فى الادارة العامة وطبقته (قانون والتر لوجان) فحيث يكون التشريع تحت الدراسة فانها تنشىء تجميعا مركزيا لعدد من المحامين يعمل بمجرد أن يستدعى فى أى هيئة تحتاج الى مســـاعدتهم . وخلصت لجنة النائب العام الى أن « سير العمل بكفاية يتطلب أن يتخصص المحققون فى عمل هيئات محددة » .... وقالت اللجنة ان « التخصص هو أحد العناصر الأساسية فى الاجراء الادارى ... » وبالاضافة الى ذلك فان المحقق يعمل فى واقع الأمر « باسم رئيس الهيئة وهو يستمع الى الأقوال فى القضايا نظرا لأن الرؤساء لايستطيعون ذلك من الناحية العملية ... » (٣١) .

ورغم ذلك ، ومع أن اللجنة نفسها لاحظت صـــحة مبدئى التخصص ووحدة الأمر ، فان الكونجرس رأى فيه رأيا آخر وصدر قانون الاجراءات الادارية فى صورته النهائية ضعيفا فى كلتا الناحيتين وقد أغفـــل مبدأ التخصص جزئيا باشتراط أن يتنقل المحققون داخل الهيئات وكذلك بين الهيئات وبعضها عندما يحتاج الأمر الى مساعدات اضافية بصفة مؤقتة . وكذلك أهمل مبدأ وحدة الأمر عندما خولت لجنة الخدمة المدنية حق اختيار وتحديد مرتب وضمان الوظيفة للمحققين ، رغم أنهم يعتبرون من موظفى الهيئات التى يعملون فيها .

النهـــائية الاداريـــة :

النهائية الادارية ، أو القطعية ، هى المدى الذى يمكن أن تصل اليـه المحاكم فى مراجعة القرارات الادارية وتغييرها . ويرتبط هذا الموضوع فى نظر المواطن بما اذا كان من واجب الاداريين أو القضاة أو كليهما أن يبتوا فى حقوقه ومصالحه فى الحالات التى يختص بها أحد الأجهزة الحكومية . وينشأ موضوع النهائية الادارية فى الحالات التى تتناول الحقوق الخاصة والمصالح الهامة . وتوجد مثل هذه الحالات فى كل مجال من مجالات الادارة تقريبا ، ولكنها تحدث بصفة خاصة فى النطاق الكبير الذى يعرف بالرقابة الاجتماعية .

---

(٣٠) كتاب الادارة العامة وتطوير السياسة تحرير « هارولد شتاين » (نيويورك ١٩٥٢) الفاحص الميدانى فى مجلس علاقات العمل القومى ص ٧٦ .

(٣١) لجنة النائب العام للاجراءات الادارية ــ التقرير النهائى ص ٤٧ .

وهناك بصفة عامة ثلاثة أنواع من المواقف بالنسبة للنهائية الادارية ٠ وفى الحالة الأولى التى هى أقلها شيوعا يخول المشرع للهيئة الادارية سلطة لا تقتصر على البت فى الوقائع التى تدخل فى نطاقها ، بل تشمل كذلك مسائل القانون ٠ وبعبارة أخرى تبقى المحاكم خارج الموضوع كلية ٠ والنوع الثـــانى من الموقف الذى هو أكثر شيوعا يحتفظ بحق الاستئناف أمام المحاكم ، ولكن الأطراف المعنية لاترى أن تمارسه ٠ وهنا لاتوجد مشكلة فى النهائية الادارية لأن الموضوع ببساطة غير مثار . والنوع الثالث والأخير من هذه المواقف هو النوع الوحيد الذى يحظى بالأهمية بالنسبة للمناقشة الحالية وفيه يستأنف القرار الذى يتخذه الادارى أمام المحكمة،والمسألةتتعلق حينئذ بدرجة الرعاية التى توليها المحكمة لقرارات الادارة المعروضة أمامها٠

وقد حاول القضاة طويلا تبسيط عملهم بالتمييز بين ما يتصل بالحقائق وما يتعلق بالقانون ٠ فالاداريون ــ اذا كانوا من الخبراء ــ يمكن أن يفترض فيهم معرفة أفضل بحقائق الحالة ٠ والقضاة وهم من الخبراء فى مجالهم الخاص ينتظر ان تتوافر لهم معرفة أفضل بالقواعد القانونية التى تطبق وتفسيراتها ٠ ومن ثم فالقاعدة هى أنه ينبغى أن تعتبر القرارات الادارية نهائية بصفة عامة استنادا الى حقائق الحالة اذا وجدت المحكمة التى تقوم بالمراجعة أنها مدعمة بدرجة ملائمة من الشواهد كما ينبغى أن تكون القرارات القضائية حاسمة فى مسائل القانون ٠

ويؤيد هذه القاعدة « جيمس م٠ لاندس » وآخرون معتقدين أن الطريقة الواقعية بالنسبة للنهائية هى توافر الدراية المقابلة فى كل من الهيئتين المعنيتين (٣٢) ٠ ومع ذلك فمن الناحية العملية يغلب أن تكون هذه الثنائية غير واقعية ويبدو أنها غير قابلة للتنفيذ ٠ فالحقائق والقانون يرتبطـــان بالضرورة ويصعب الفصل بينهما بدقة فى بعض الأحيان حتى اذا أريد ذلك٠ كما أن المحاكم تحترم ما يعرف بقرارات العدالة الادارية بدرجة أكبر فى بعض مجالات الادارة منها فى غيرها ، وذلك يجعل التعميم الكامل يوصف بأنه محفوف بالمخاطر ٠

وعلى ذلك تجد المحاكم أنها فى الحالة الحدية لا تملك بالنسبة لأنواع محددة من الحالات أى حق فى مراجعة أى قرار ادارى ، فى حين تملك فى النهاية الأخرى السلطة فى مراجعة الحالة من جديد بما فى ذلك مراجعـــة الحقائق كما لو كان لم يتخذ قرار من قبل ٠ ويقع الاجراء الشـــائع فى

(٣٢) راجع « جيمس م . لانديس » العملية الادارية (نيوهافن ، كونيكتيكت ١٩٣٨) ، كينيث دافيز القانون الادارى فصلى ١٠ ، ١٩ ٠

نقطة ما بين هذين القطبين . وأخيرا فان درجة البت الادارى التى تخولها المحاكم باستئناف قراراته باستمرار ، وبخاصة اذا قضت بنقضها فسوف من أصلاح وسمعة الجهاز الادارى وظروف الحالة .

ومسألة النهائية الادارية مسألة هامة بالنسبة للادارى لأنه اذا سمحت المحاكم باستئناف قراراته باستمرار ، وبخاصة اذا قضت بنقضها فسوف يقل احترام الجمهور لسلطته وتصبح حياته سلسلة لا تنتهى من التقاضى. ولكن اذا قدرت المحاكم سلطة الادارى فان عمله حينئذ سوف يتدعم ويصبح أيسر .

ومعظم التدابير التى اشتملت عليها قوانين الاجراءات الادارية فى الولاية بالنسبة للنهائية الادارية لاتنطبق الا على القرارات الادارية فى الحالات المتنازع عليها . وتبين بعض القوانين طرق المراجعة التى تحل محل الطرق الحالية ، فى حين أن قوانين أخرى تصل بين الطرق الحديثة والقديمة . ورغم أن النهائية الادارية لم تتأكد كثيرا عندما كان تشريع الاجراءات الادارية محل دراسة الا أنها قد تتحول لتصبح أكثر النواحى أهمية فى مثل هذه القوانين العامة فى كل من مجال الولايات والحكومة الفيديرالية .

أثر تشريع الاجراءات الادارية :

المشكلة الرئيسية فى كل من هذه الجهود المبذولة لتنظيم الاجراءات الادارية هى كيفية ايجاد التوازن بين حماية الأفراد من العمل الرسمى التعسفى من ناحية وتنفيذ السياسات الاجتماعية كما نص عليها القانون من ناحية أخرى .

ومن الصعب رسم هذا الخط الفاصل . وهناك مدخلان رئيسيان اليه: الأول برز فيه اتحاد المحامين الأمريكى ، ويقرر أن التشريع العام الذى يشمل مجال الاجراءات الادارية بأكمله مفيد وعملى ؛ لأنه ينبغى أن تتمسك جميع الهيئات الرقابية بحد أدنى مشترك فى الاجراءات المعيارية . والاتجاه الآخر الذى أكدته أغلبية لجنة النائب العالم للاجراءات الادارية وتقرير «بنيامين» فى ولاية نيويورك(٣٣) تتمسك بأنه ينبغى أن يكون تنظيم الاجراءات باعتبار كل هيئة أى عن طريق قوانين فى ميادين الادارة المتعددة لأن كل ميدان يختلف كثيرا فى مادته عن الميادين الأخرى بحيث ينبغى أن تختلف الاجراءات المستخدمة أيضا . وقد سادت وجهة النظر هذه فى كل من المستوى الفيديرالى ومستوى الولايات وكذلك فى مراجع الادارة العامة . وتعبر

(٣٣) روبرت بنيامين ــ القضاء الادارى فى نيويورك (آلبانى ١٩٤٢) ص ٣٥ ــ ٣٦ .

عنها ملاحظة « هيدى » التالية تعبيرا جيدا « قد يكون التشريع الاجرائى جزءا لاغنى عنه فى الوصول الى التحسينات الاجرائية ولكن جزءا كبيرا مما يتطلب الأمر القيام به يخرج عن نطاق القوانين »(٣٤) ٠

ويبدو أن هؤلاء الذين تابعوا عن قرب قوانين الاجراءات فى الحكومة الفيدرالية وفى الولايات يتفقون على أنها أضافت بصفة عامة اضافة ايجابية ولو أنها ليست اضافة كبرى(٣٥) ٠ كما أن هـذه القوانين لم تقيد أيدى الاداريين بالطريقة التى كان يخشى منها بعض علماء السياسة عندما كان القانون الاتحادى ينظر أمام الكونجرس(٣٦) ٠ ويشير أحد النقاد الى أنه رغم أن السيناتور « ماك كيلار » ــ وهو أحد المؤيدين الرئيسيين للقانون ــ ادعى أنه سوف يؤدى الى تقنين الاجراءات الادارية ، ويحقق الانتظـــام والقياسية والتبسيط ، ويوقف المبالغات الادارية ، وينشر القرارات الادارية، الا أنه فى التطبيق لم يكن للقانون مثل هذا الأثر ، بل اقتصر فقط على الحركة قليلا الى الأمام فى حل المشكلات التى استدعت صدوره ٠ وما حققه القانون فعلا خلال السنوات الخمس الأولى من تطبيقه أنه كان السبب فى اتخاذ قاعدة الشاهد المادى التى تقرر أنه ينبغى ألا تعد اللوائح الا بعد أن تتاح الفرصة لجماعات أصحاب المصلحة للتشاور وتعيين فاحصين مستقلين٠ وبعبارة أخرى فان قانون الاجراءات الادارية لم يؤد الى الاتساق والتبسيط بالقدر الذى كان ينتظر فى بعض المجالات بالرغم من أن الفضل فى اصداره يرجع الى درجة كبيرة للمحامين الذين تشوقوا الى الحياة الماضية التى كانت أبسط نسبيا (٣٧) ٠

وبالاضافة الى ذلك فانه فى كثير من أبواب القـــانون عدلت أخطر الاشتراطات بتفسير ادارى أو قضائى ٠ ويقول كينيث دافيز : «ان المنتظر أن ينشأ عن التطبيق الأعمى للمعانى الضيقة لكلمات القانون الحالى كثير من الضرر المحقق ٠ ويجب على المحاكم حتى تجعل القانون مفيدا ومعقولا أن تؤكد الهدف الذى قصد اليه الكونجرس من ايجاد الفصل الداخلى الدقيق

---

(٣٤) هيدى « قوانين الاجراءات الادارية فى الولايات » ص ١٩ ٠

(٣٥) ريچينالد باركر « قانون الاجراءات الادارية : دراسة عن المبالغة فى التقدير » صحيفة يال القانونيـــة العدد ٦٠ (أبريل ١٩٥١) ص ٥٨١ ــ ٥٩٩ ، هيدى ــ تشريع الاجراءات الادارية فى الولايات ص ١٣٠ ٠

(٣٦) راجع الخطاب الرياسى الذى ألقاه « شارلس جروف هاينز » أمام اتحاد العلوم السياسية الأمريكى وعنوانه المواءمة بين القـــانون والاجراءات الادارية وبين النظريات والمبادىء الدستورية « مجلة العلوم السياسية الأمريكية » (فبراير ٣٤) ص ١ ــ ٣٠ ٠

(٣٧) باركر ــ المرجع المذكور ص ٥٨١ ــ ٥٩٩ ٠

الذى يتسق مع العدالة والفاعلية • فيكون الاهتمام بالنتيجة دون التشبث بالحرفية »(٣٨) •

وهناك نقطة أخيرة تتعلق بتأثير السياسة فى مجال الاجراءات الادارية• فقد نظر كثير من الأجهزة الرقابية فى مسائل مشتركة بين القطاعين العام والخاص مما اعتبره رجال الأعمال داخلا كلية فى نطاق اختصاصهم • كما أن الاتجاه نحو التشريع والقضاء الادارى واستخدام اللجان الرقابية لقى معارضة من أصحاب المصالح والمحافظين فى قطاع الأعمال • ولكن مثل هذه المعارضة أخذت تختفى بالتدريج • وأصبحت المناشط الرقابية فى الحكومة مقبولة ؛ فمن المسلم به بصفة عامة مثلا أن قرارات تعويض العمال ، وقرارات معدل أسعار المرافق العامة ، تخدم الصالح العام • وحتى شركات المرافق نفسها تؤيد اللجان الرقابية باعتبارها بديلا عن الملكية العامة • وعلى ذلك تحول هجوم المصالح الخاصة بعض الشىء من موضوع الرقابة الى ما تستخدمه من اجراءات ، وفى أثناء هذه العملية تزايد الاهتمام بالاجراءات القانونية أمام هيئات الادارة العامة •

ويلقى « هيدى » الضوء — فى الدراسة التى أجراها عن ست ولايات اتخذت لنفسها قبل سنة ١٩٥١ قوانين اجراءات ادارية — على هذا الدافع السياسى عندما يلاحظ أن « مؤيدى مثل هذه القوانين لم يكونوا دائما من غير ذوى المصالح أو المحايدين فى تقديم توصياتهم عن العيوب الاجرائية فى العملية الادارية « ثم يستأنف قائلا » ان مهنة القانون المنظمة قد بادرت بتسلم القيادة ولم يكن المحامون كجماعة يؤيدون بصراحة الاتجاه الى التوسع فى برامج الرقابة الحكومية أو تطوير الأجهزة الرقابية التى تملك سلطة الثلاثى التقليدى الذى يشمل أنواع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية • وفوق ذلك فان للمحامين مصلحة حرفية فى صياغة وتفصيل الاجراءات أمام الهيئات الرقابية • لأن مثل هذا الاجراء يقابله أجر نظير الخدمات التى تدرب المحامون وأعدوا للقيام بها • وتحمس اتحادات المحامين للارتقاء بالتشريع الاجرائى يدعو الى بحثه بعين متسائلة ناقدة(٣٩) •

---

(٣٨) داڤيز — القانون الادارى ص ٤٤٤ — ٤٤٥ هناك ثروة من المادة المفصلة بالاجراءات الادارية مثلا قام أفراد لجنة النائب العام للاجراءات الادارية بدراسة ٢٧ جهازا فيدراليا وأعدوا كتيب عن كل جهاز راجع الاجراءات الادارية فى الأجهزة الحكومية — كتيبات لجنة النائب العام — للاجراءات الادارية السنة السادسة والسبعين الدورة الثالثة للكونجرس وثيقة رقم ١٨٦ (مجلدا فى ١٣ جزء سنة ٤٠) والسنة ٧٧ للكونجرس الدورة الاولى وثيقة رقم ١٠ (مجلد فى ١٤ جزء ٩٤١) •

(٣٩) هيدى « قوانين الاجراءات الادارية للولايات » ص ١٩ •

ومن الممكن أن يكون نفس هذا الدافع السياسى الاقتصادى وراء حركة الكونجرس فى سنة ١٩٥٧ للتحرى عما يكون هناك من مخالفة للمقاصد التشريعية للكونجرس فى انشاء الهيئات الرقابية مثل : لجنة التجارة الفيدرالية، ولجنة التجارة بين الولايات ، ولجنة الضمانات والمبادلات • وكما ذكر ذلك فى فصل سابق فقد خططت دراسة تستغرق ثمانية عشر شهرا تقوم بها لجنة متفرعة عن لجنة مجلس النواب لشئون التجارة بين الولايات والتجارة الخارجية بتكاليف ابتدائية قدرها ربع مليون دولار • كما ذكر فى نفس الوقت أن اتحاد المحامين الأمريكى و « جماعات أخرى » أخذت تشن حملة قوية لحمل الكونجرس على حرمان بعض الهيئات من وظائفها شبه القضائية بنقل مثل هذه الوظائف الى محكمة تجارية منفصلة يرأسها قضاة(٤٠) •

مراجع مختـــارة

Attorney General's Committee on Administrative Procedure, *Administrative Procedure in Government Agencies*, 76th Cong., 3d Sess., Sen. Doc. No. 186 (Vol. I in 13 parts, 1940); and 77th Cong., 1st Sess., Sen. Doc. No. 10 (Vol. II in 14 parts, 1941).

—, *Final Report* (Washington, D.C., 1941).

Benjamin, Robert M., *Administrative Adjudication in the State of New York* (6 vols., Albany, 1942).

Blachly, Frederick F., and Miriam E. Oatman, *Administrative Legislation and Adjudication* (Washington, D.C., 1934).

Cole, Kenneth C., "Some Recent Proposals in the Sphere of Administrative Justico", *American Political Science Review*, XXXII (October, 1938), 926-931.

Comer, John P., *Legislative Functions of National Administrative Authorities* (New York, 1927).

Davis, Kenneth C., *Administrative Law* (St. Paul, 1951), Chaps. 8, 10.

Dickinson, John, *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States* (Cambridge, Mass., 1927).

Dimock, Marshall E., "Some Aspects of American Administrative Law", *Public Administration*, Vol. IX (London, October, 1931).

—, Henry Hart, and John McIntire, "Report of the Secretary of Labor's Committee on Administrative Procedure"(mimeo.,

(٤٠) ذكر ذلك جاى ثالز — فى النيويورك تيمس عـدد ١٤ ابريل سنة ١٩٥٧ ، راجع الفصل الحادى عشر •

Immigration and Naturalization Service, Washington, D.C., 1939).

Fairlie, John A., "Public Administration and Administrative Law," in C.G. Haines and M.E. Dimock (eds.), *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration* (Baltimore, 1935).

Freund, Ernst, *Administrative Powers over Persons and Property* (Chicago, 1928).

Fuchs, Ralph, "The Hearing Examiner Fiasco under the Adminisrtative Procedure Act," *Harvard Law-Review*, Vol. LXIII (March, 1950).

Gellhorn, Walter, *Administrative Law-Cases and Comments* (2d ed., Chicago, 1947).

Haines, Charles G., "The Adaptation of Administrative Law and Procedure to Constitutional Theories and Principles," *American Political Science Review*, Vol. XXXIV (February, 1940).

Hart, James, „The Exercise of Rule-Making Power," in Persident's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937).

—, "Final Report of the Attorney General's Committee on Administrative Procedure," *American Political Science Review*, XXXV (June, 1941), 501-506.

—, *An Introduction to Administrative Law* (2d ed., New York, 1950).

—, *The Ordinance-Making Powers of the President of the United States* (Baltimore, 1925).

Heady, Ferrel, *Administrative Procedure Legislation in the states* (Ann Arbor, Mich., 1952).

—, State Administrative Procedure Laws: An Appraisal," *Public Administration Review*, Vol. XII (Winter, 1952).

Herring, Pendleton, "The Experts on Five Federal Commissions," *American Political Science Review*, Vol. XXXII (February, 1938).

Horlacher, J.P. (ed.), "Administrative Regulation of Private Enterprise," *The Annals* of the American Academy of Political and Social Science, Vol. CCXXI (May, 1942).

Jaffe, Louis L., "The Reform of Federal Administrative Procedure," *Public Administration Review*, Vol. II (Spring, 1942).

Landis, James M., *The Administrative Process* (New Haven, Conn., 1938).

Nathanson, Nathaniel L., "Administrative Procedure Act of 1946: Separation of Function," *Harvard Law Review*, Vol. LXIV (November, 1950).

—, "Central Issues of American Administrative Law," *American Political Science Review*, Vol. XLV (June, 1951).

Pennock, Roland J., *Administration and the Rule of Law* (New York, 1941).

Sherwood, Foster H., "The Federal Administrative Procedure Act," *American Political Science Review*, XLI (April, 1947).

Warren, George (ed.), "The Federal Administrative Procedure Act and the Administrative Agencies," Proceedings of an Institute Conducted by the New York University School of Law, Feb. 1-8, 1947 (New York, 1947).

٣٠
مســـــــاءلة الإدارة

كلما زاد تركيز السلطة فى مكان ما من المجتمع اشتدت الحاجة الى وضع ضمانات ضد سوء استعمال هذه السلطة • والسلطة المخولة للادارة العامة فى الولايات المتحدة كبيرة اليوم ولاشك أنها سوف تستمر فى التزايد • وعلى ذلك فانه بالاضافة الى الضمانات التى نوقشت فى الفصل السابق ، فان موضوع الرقابة الديمقراطية التى يقوم بها المواطنون باعتبارهم ناخبين ومستهلكين تحظى بأهمية رئيسية • واذا قلنا ان تركيز السلطة فى الادارة دون أن تقابلها رقابة ديمقراطية سليمة يمكن أن يفسد الحكومة الشعبية ذاتها فلا يبدو هذا تصريحا بالغ الشدة • فتأثير الحروب والكساد وتقدم التكنولوجيا وقوانين حرية الاندماج هو تزايد السلطة فى الحكومة الكبيرة ومنشآت الأعمال الضخمة ومجموعات العمال الكبرى(١) وعلى ذلك تتزايد الحاجة الى ألا يساء استغلال هذه السلطة • فالتأديب اجراء قديم : ولابد أن يصاحب كل تفويض للسلطة الى جهاز ما درجة مقابلة من المسئولية •

وينقسم موضوع هذا الفصل حسب الوسائل الأربع التى تتحقق بها الرقابة الى : الضبط الادارى الذاتى ، والاشراف التشريعى والرقابة على الجهاز التنفيذى ، والعلاج القانونى الذى تقدمه المحاكم ، والاجراء الذى يتخذه المواطنون وجماعاتهم لتحقيق مطاوعة الاداريين لحاجاتهم • ويعالج قسم أخير مسألة الحجم فى الحكومة •

الضبط الادارى الذاتى :

ربما لم توجد من بين الطرق التى يمكن استخدامها لمساءلة الادارة طريقة أكثر فاعلية فى المدى الطويل من الرقابة الذاتية التى يأخذ بها الاداريون أنفسهم ؛ اذ الأرجح حينئذ أنهم يسلكون الطريق الصواب باختيارهم أكثر منهم مرغمين • ومع أن مثل هذا القيد لايمنع دائما من المخالفات الخطيرة

(١) هذه العلاقات مشروحة فى كتاب مارشال ديموك « المشروع الحر ودولة الادارة » (جامعة ألاباما ١٩٥١) •

للقانون الا أنه يساعد أكثر من أى عامل آخر على أن تتسم علاقات الموظفين بالجمهور بالرعاية والاستجابة ٠

والأغلب أن يتحلى رجال الادارة العامة بالروح الشعبية والأمانة اذا نشأوا فى وسط ثقافى يقدر هذه الصفات ٠ وكذلك فانه اذا لم يتوافر فى تكوين الادارى مثل هذا الأثر فليس من المحتمل ن يوجـــد له بديل ، فالمنزل ، والمدرسة ، والكنيسة ، وكل علاقات الحياة الأولى ، تشكل الاتجاهات التى تنتقل فيما بعد الى الوظيفة العامة ٠ وعلى ذلك فان أفضـــل وقت لتكوين الاتجاه الموالى للجمهور واحترام المبادىء الأخلاقية عند رجل الادارة العامة هو قبل أن يلتحق بالوظيفة العامة ٠

ولو حدث أن كان انعطاف أفراد بالذات نحو الجمهور ضـــعيفا فانه يمكن عمل الكثير لدعم المثل الأخلاقية ، والارتفاع بالروح المعنوية ، والاستجابة فى التنظيم ككل ٠ ويجب على المدير أن يقدم لموظفيه فكرة واضـــحة عن أهداف وقيم البرنامج ويجعلهم يشعرون أن مصالحهم الشخصية تتلاءم مع مصالحهم المهنية ، وأن يتشاور معهم ويحترمهم فى عملهم ، وأن يكافئهم على الجهود الفائق والاهتمام برغبات العملاء ويوفر لهم التدريب الملائم أثناء الخدمة ، ويهيىء لهم القيادة ــ والاشراف الملهم ، ويؤكد دور العلاقات العامة ٠ وهذه العناصر هى التى تبنى الروح المعنوية(٢) ٠

وربما كان تأثير الطائفة أكثر من ذلك أهمية ؛ اذ أنها تتخذ معـــايير خاصة بها داخل أى جهاز لايجرؤ أى مدير أن يتحداها اذا كان يهمه أن يحتفظ بولاء واحترام المجموعة له ٠ وعلى ذلك فان التجمعات الاجتماعية والحرفية والانضمام الى نقابة فى النظام البيروقراطى أهم كثيرا فى نظر الفرد من أن يكون جزءا من جهاز حكومى غير محدود الشكل ٠ وبمقـــدار ماتطور الأجهزة الحكومية المهنية ــ مثل مصلحة الهجرة والتجنيس أو مصلحة الايرادات الداخلية ــ معاييرها الخلقية بقدر ماتتدعم المؤثرات الاجتماعية المفيدة فى خلفية الموظفين ، وبقدر ماتصبح قيود المشرعين والمحاكم أكثر فاعلية ٠ وفوق ذلك فانه عندما تنشىء المجموعات المهنية كجماعة مديرى المدن ــ كما حدث من قبل ــ مبادىء أخلاقية مهنية محـــددة تكون ملزمة لأعضائها كما هو الشأن بين جماعات المحامين والأطبـــاء فان رعاية الفرد لحقوق مهنته عليه تصبح قوة فعالة تسير به الى الخير ٠

والضعف الأساسى فى الرقابة الادارية الذاتية هو ضـــيق الأفق فى

(٢) راجع الفصل ٢٧ ٠

النظرة البيروقراطية التى تصاحب غالبا الروح الطائفية • فالمهنية كثيرا ماترتفع بالمبادىء الأخلاقية ، ولكنها تقوى أيضا التركيز على الذات • وفى هذه الحالة لابد أن يأتى الدفع على الاصلاح من الخارج حتى تبقى البيروقراطية ناعضة متجهة الى خدمة الشعب • وتستطيع الادارة الداخلية أن تساعد أيضا فى هذه الناحية وخاصة عن طريق البرامج الاشرافية وبرامج العلاقات العامة التى أوضحناها فى الفصول السابقة(٣) • كما أن لجنة المواطنين الاستشارية أداة مفيدة لتطعيم الادارة بوجهة النظر الخارجية • ومع التسليم بأن مثل هذه اللجنة يغلب أن تحاول الاضطلاع بمسئوليات كبيرة جدا ، فهناك مايبرر المخاطرة بالتعامل معها للحصول على وجهـــة نظر المواطنين الجديدة باعتبارها دعامة فى تنشيط الادارى الذى يركز على ذاته •

ومع ذلك فان كبار الموظفين السياسيين الذين يعينون فى مستويات الادارة العليا وينهضون بالقيادة فى رسم السياســـة يهيئون علاجا آخر لضيق أفق مرءوسيهم • وليس هناك ماهو أبعد أثرا فى تحسين القيـادة التنفيذية فى الادارة العامة من اجتذاب أفراد ممتازين الى الوظائف الادارية النظامية العليا فى المستوى الذى يلى الوزراء مثل وكلاء الوزارات ومساعديهم فى الوزارات والهيئات فى كل مستويات الحكومة • وما ان يتم اختيـــار هؤلاء وتدريبهم حتى يكون المطلب الثانى هو الاحتفـــاظ بهم فى وظائف الخدمة العامة ، ومع أنه كلما امتد بقاء هؤلاء فى الوظيفة العامة قل دخول وجهات النظر الجديدة اليها ، فانه من الميسور دائما ادخال دماء جديدة عند خلو الوظائف • وتستطيع الأحزاب السياسية أن تقدم القيادة التنفيذية الخبيرة اذا أصبحت الوظائف ذات اغراء كاف ، وبخاصة بالنسبة للاستمرار الوظيفى •

والواقع أنه ليس من المبالغة أن نذكر أن كيفية اجتذاب والاحتفاظ بالموظفين المعينين فى مستوى مديرى المصالح والوزارات ، حيث تشـــتد الحاجة الى القيادة التنفيذية هى المسألة الوحيدة الكبرى التى لم تحل بعد فى الادارة العامة الأمريكية • وقد سئل واحد من صـــغار المنفذين فى واشنطون كان يعمل مع مجموعة من أفراد الهيئات الأجنبية ابان الحرب العالمية الثانية فى الاجتماع الأخير بينهم « ماذا أنت فاعل الآن ؟ » وأجاب الأمريكى انه اعتزم العودة الى نشاطه الخاص مما حدا بالبلجيكى أن يعلن آسفا : « انى لا أستطيع فى الحقيقة أن أعجب بنظام حكومتهم عندما تترك

(٣) فصول ٢٤ ، ٢٧ ، ٢٨ •

الأفراد الممتازين أمثالك » يخرجون من خدمتها • وقد حاولت لجنة هوفر الثانية أن تصلح هذا الموقف عندما اقترحت انشاء سلك وظيفى دائم فى كل من وظائف رسم السياسة وفى الوظائف المدنية العليا حتى تستطيع اجتذاب وتدريب ومكافأة الأفراد الممتازين فى الخدمة المدنية(٤) •

وتفترض الرقابة الذاتية الادارية أن يرعى رجال الادارة العامة السلوك الأخلاقى ، وهنا نلاحظ نقطتين : الأولى أنه يبدو أن الشـعب ينتظر من الموظف العام أن يتمسك بقيم أخلاقية تعلو على قيم رجل الأعمال ؛ ذلك أن الخدمة العامة مازالت تعتبر أمانة وضعها الشعب فى عنق الموظف العام وليست كغالبية الأعمال • ومع ذلك فانه ــ استنادا الى النقطة الثانية ــ لايمكن أن ترتفع المعايير الخلقية فى الحكومة فوق معـــايير المجتمع ، لأن الموظفين يتعرضون لنفس المؤثرات الحسنة والسيئة التى تحكم المجتمع • ومن الطبيعى أنهم يفترضون أن ما يصلح للمجتمع يصلح للحكومة كذلك• ولايعنى هذا أنه لاينبغى أن ترفع المعايير التى تهدف اليهـــا الحكومة عن المعايير التى يتخذها المجتمع بصفة عامة ، بل ان القصد منه هو التأكيد بأنه ليس من المنتظر أن ترتفع عنها • وفوق ذلك فان الادارة العامة تعمل فى ظل وضع سياسى يحدد امكانيات الرقابة الذاتية •

ومثل هذه الاعتبارات تجعل من الأيسر فهم أسباب تخلف الخلق العام، وهو الموضوع الذى قامت بدراسته لجنة السناتور « پول دوجلاس » فى الكونجرس الواحد والثمانين ، وما وجدته من الصـــعوبة فى استخلاص طرق عملية لدعم هذا الخلق (٥) • وكل ما أسفر عنه جهد اللجنة هو بعض دوافع قانونية للتمسك بالأخلاق ينتظر أن يكون من الصعب الالزام بها ، وربما تنشىء قيودا لامبرر لها على الأغلبية العظمى من الموظفين العموميين الذين يتصفون بالأمانة •

ويرتبط بالقيود الاختيارية التى يشجع التمسك بها بين رجال الادارة العامة نوع من الاجراءات الشرطية « البوليسية » الداخلية تقوم به الادارة نفسها عن طريق هيئات الرقابة المركزية التى توجد فى أغلب الحكومات من أى حجم كان • وعلى سبيل المثال نجد فى واشنطون أن لجنة الخدمة المدنية وادارة الميزانية وديوان المحاسبة العامة وكلها هيئات رقابة عليـــا تمارس وظيفة شرطية « بوليسية » عامة على البرامج التنفيذية التى تنهض

---

(٤) راجع فصل ٢٠ •

(٥) للمعايير الخلقية فى الحكومة ــ تقرير اللجنة الفرعية عن الرعاية العامة والرعاية العمالية الكونجرس الثانى والثمانين الدورة الأولى (١٩٥١) •

بها الوزارات والهيئات (٦) • وقد أنشئت وحدات الرقابة المركزية هــذه للمساعدة على تطبيق القانون والتمسك بالمعايير الادارية ، وعلى ذلك فانها تعضد عمل الهيئات الخارجية مثل الهيئة التشريعية والمحاكم بقدر ماتحسن من أدائها لوظيفتها ، وبذلك يخف العبء عن هذه الهيئات • وقد نذكر أن ديوان المحاسبة العامة قد اشــتهر بأنه عين الكونجرس ، كما أن ادارة الميزانية هى عين رئيس الجمهورية فى الرقابة ، وكلاهما جزء من الادارة ، ولكنه يعلو عليها من بعض الاعتبارات ؛ اذ أن مكــانه يقع بين الأجهزة التنفيذية من ناحية والكونجرس والمحاكم من الناحية الأخرى •

ويتقبل أغلب رجال الادارة العامة بارتياح هيئات الرقابة العليا على أنها أدوات لاغنى عنها للمساءلة ، ولكنهم يعترضون عندما تتدخل هــذه الهيئات فى رسم السياسة وشئون الادارة الداخلية الأخرى بطريقة تحد من المبادأة والفاعلية • وكما ذكرنا فى مواقع عديدة سابقة من هذا الكتاب أنه من أصعب مشكلات الادارة أن تجد خطا يفصــل بدقة بين الاستقلال فى التنفيذ الداخلى وبين الرقابة الشاملة ، مع مراعاة هذا الفصل بأمانة فى كل حالة • فالمساءلة والحرية الداخلية كلتاهما شرطان لازمان فى الحكومة المسئولة ، والتكامل الناجح بينهما دليل على أرفع أنواع المهارة الادارية •

المساءلة عن طريق الهيئة التشريعية :

والأداة الكبرى الثانية للرقابة العامة هى حق الهيئة التشريعية فى أن تمنح السلطة وتحد منها وتتحرى وتؤاخذ الجهــاز التنفيذى • فالهيئة التشريعية تصدر القوانين وتخول الاداريين سلطة القيام بأنشــطة شبه تشريعية وشبه قضائية (٧) وتخصص الاعتمادات لكل البرامج الادارية وتحدد الاطار العام للتنظيم والاجراءات الادارية ، وعلى ذلك فانه اذا بدا للهيئة التشريعية أن الجهاز التنفيذى أخذ يشط عن الطريق فانهــا تملك طرقا عديدة لتجعله يسلك السبيل القويم اذا توافرت له العزيمة والمعرفة لينهض بهذا الواجب •

وتملك الهيئة التشريعية أيضا طرقا عديدة لمراجعة الكيفية التى ينهض بها رجال الادارة العامة بسلطاتهم القانونية المفوضة • فهى تناقش متطلبات الميزانية السنوية وتستمع الى مقترحات التشريعات الجديدة أو لتعديلات التشريعات القائمة ، وقد تجرى مشاورات دورية مع الاداريين فى بعض

(٦) راجع الفصل السادس •

(٧) راجع الفصل ٢٩ •

الحالات التى يعمل فيها الموظف العـــــام فى ارتبـــاط وثيق مع لجنته التشريعية(٨) • وفوق ذلك يستطيع الكونجرس اذا شاء أن يجرى مراجعة على العمليات الادارية عن طريق وكلائه ، وعلى الأخص الأعضاء الاستشاريين فى مختلف لجانه الذين زاد عددهم كثيرا فى ظل قانون ١٩٤٦ باعادة تنظيم الهيئة التشريعية(٩) وتجرى دراسات مشابهة بواســـطة أجهزة الميزانية والمحاسبة والمراجعة التابعة للجهاز التنفيذى ، وهى اما أن تزود الكونجرس بالبيانات ، واما أن تقدم التقارير اليه مباشرة وتستفيد الهيئة التشريعية من هذه التقارير أيضا •

ومع أن نشاط الهيئة التشريعية الروتينى فى تقصى الحقائق أخـــذ يتقدم فعلا الا أنه لايشمل كل متطلباتها ، ومن ثم يتطلب الأمر أحيانا قيام لجان خاصة بتقصى الحقائق • وهى من نوعين : النوع الأول يتألف من خبراء يعينهم رئيس الجمهورية أو هيئة خاصة تهتم بموضوع معين وتحاول أن تجد له علاجا تشريعيا ، ومن ذلك نشأ شىء قريب من اللجـــان الملكية البريطانية أصبح من سمات الحكومات الأمريكية ، ومن أمثلة ذلك اللجنة الرياسية عن الاتجاهات الاجتماعية الحديثة ولجنة دراسة موظفى الخدمة العامة فى سنة ١٩٣٥ (وهى لجنة تتلقى التأييد من الهيئات الخاصة) واللجنة الرياسية عن الاصلاح الادارى فى سنة ١٩٣٧ ولجنتى هوڤر فى سنتى ١٩٤٩ ، ١٩٥٣ (١٠) • وبالاضافة الى مايفيده الجهاز التنفيذى من دراسات هذه اللجان يستطيع الكونجرس أيضا أن يستفيد مما تصل اليه هذه اللجان من نتائج •

والنوع الثانى من لجان التقصى الخاصة والذى أصبح شائعا بشـــكل ظاهر فى السنين الأخيرة هى الجماعة التى تشكلها الهيئة التشريعية من بين أعضائها لتبحث موقفا معينا • وقد وجد أحد مؤلفى هذا الكتــــاب فى سنة ١٩٢٩ أن كلا من وزارتى الخزانة والداخلية ، على سبيل المثال ، قد أجرى الكونجرس دراسات عن مشكلاتهمـــا أكثر من خمســـين مرة منذ سنة ١٧٨٩ • وأبرز الأغراض التى عملت لها لجان الكونجرس للتقصى منذ

(٨) راجع الفصل الثالث •

(٩) لخص جورج جالووای نتائج تطبيق هذا التشريع فى السنوات الخمس الاولى فى مقال عنوانه « تطبيق قانون اعادة التنظيم لسنة ١٩٤٦ » نشر فى مجلة العلوم السياسية الأمريكية (عدد مارس ١٩٥١) ص ٤١ — ٦٨ •

(١٠) راجع فيما يتعلق باللجـــان الملكية البريطانية مقال هارولد جوسنل بعنوان « لجان التقصى الملـــكية البريطانيـــة » المنشور فى مجلة العلوم السياسية الربع سنوية (عدد مارس ١٩٣٤) ص ٨٤ — ١١٨ •

ذلك التاريخ هو مراقبة الادارة(١١) . والواقع أنه لم تتحصن أى ادارة فى التاريخ الأمريكى من تحقيق الكونجرس ، فقد عانى منها « جاكسون ولنكولن وكذلك ولسون وروزفلت » على السواء . وفى السنوات الأخيرة أصبحت عمليات التقصى التى يقوم بها كل من الكونجرس والدولة متعددة وتثير اهتمام الرأى العام (وبخاصة منذ اختراع التليفزيون) لدرجة أن أصبحت هذه الوسيلة سمة بارزة فى النظام الحكومى الأمريكى . وحتى فى ظل الكونجرس الأول والثانى لفترة الانعاش الاقتصادى عندما كان هنـــاك انسجام بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية أجرى الكونجرس ١٦٥ دراسة وجهت ٤٥ منها الى المراجعة على أعمال الجهاز التنفيذى وقصد من ٥١ منها البحث عن وسيلة لمعاونة الادارة(١٢) . وقد تزايد عدد هذه الدراســـات بدرجة كبيرة منذ ذلك الوقت وأصبحت بعض اللجان الخاصة من السمات الدائمة لتنظيمات مجلس النواب أو الشيوخ .

والدراسات التى تجريها الهيئة التشريعية وسيلة لازمة لرقابة الكونجرس وتوفر فى أغلب الحالات بيانات مفيدة ومطلوبة . ومع ذلك فقد قوبلت بعض نواحى اجراءات التقصى بكثير من عدم الرضا أخذ يتزايد لدى الرأى العام. والاغلب أن تبدو دراسات الهيئة التشريعية أكثر اهتماما بالفائدة الحزبية منها بالتزام الحقائق . والكثير مما يعرف برحلات تصيد الأخطاء يزعج كلا من الهيئة التشريعية والتنفيذية بدرجة تضر بالفـــاعلية والروح المعنوية وبجعل هذه الوسيلة أبعد من أن تتلاءم مع الاصلاح البناء للادارة عن طريق التزام الصبر والأخذ بالموضوعية فى تقصى الحقائق . ويبدو أن شيئا مثل لجنة هوڤر أو الدراسة الناقدة التى تجريهـــا ادارة الميزانية أو المجلس التشريعى التنفيذى المشترك سوف تخدم هذا الغرض بشكل أفضل كثيرا. وقد أوصت جماعة من علماء السياسة الذين درسوا نظام الكونجرس فى أوائل الأربعينيات بتشكيل مجلس تشريعى تنفيذى مشترك يشكل نوعا من هيئة لرسم السياسة تتكون من أعضاء من كل من الجهازين . وأخذ قانون

---

(١١) مارشال ديموك — لجان الكونجرس للتقصى (بالتيمور ١٩٢٩) .

(١٢) م . نلسون ماك جيرى « استقصاءات الكونجرس خلال رئاسة روزفلت الأولى » منشور فى مجلة العلوم السياسية الأمريكية (أغسطس ١٩٣٧) ص ٦٨٠ — ٦٩٤ ، وتطور سلطة الكونجرس فى التقصى (نيويورك ١٩٤٠) .

اعادة تنظيم الهيئة التشريعية بالكثير من اقتراحات هذا الفريق ولكنه أغفل المجنس المشترك(١٣) ٠

ومع أن الطرق الفنية لتقصى الحقائق قد تحسنت فى السنوات الخمس عشرة الماضية أو نحوها فان طريقة الاستفادة من هذه البيانات مازالت تتطلب التحسين ٠ ويبذل الكونجرس الكثير من النشاط وكثيرا ما يكون نشاطا سليما وقويا كذلك ، ولكنه لايوجه دائما نحو البناء بحيث تصـل الدراسة الى جذور المشكلات وتمنع تكرارها ؛ اذ يندر أن تصمم دراسات الكونجرس بملاحظة هذا الهدف ٠ والصعوبة هى طبيعة العملية السياسية، وهى فى احساس الحكومة الحزبية بالمسئولية بدرجة تجعلها تحمى الجهاز التنفيذى من الهجوم الأهوج الذى لاسند له والذى ينتج عنه اضعاف الادارة لاتقويتها ٠ وحتى أعضاء حزب الأغلبية يجدون مايشجعهم على القيام بدور الفئات وجماعات الضغط والمصالح الأنانية بسبب الضعف الحالى فى تحمل المسئولية الحزبية (١٤) ٠ ويبدو أن الحل ـ اذا صرفنا النظر عن تغيير النظام السياسى بأكمله من نوع الحكومة الرياسية الى المجلسية الذى يظهر أنـه بعيد الاحتمال كلية ـ يتركز فى التعريف الواضح بوظائف كل من الهيئة التشريعية والتنفيذية ٠

فاذا رأى الكونجرس الاهتمام بالتبصر وجمع الحقائق وتعليم الرأى العام والنظر الدقيق فى السياسات التى تتحول الى قوانين ، ثم اذا ركز فوق ذلك على الطرق النظامية الفعالة التى تبقى الادارة فى خدمته فسوف يفسح الطريق لتحميل الجهاز التنفيذى بالقدر الذى يحتاج اليه من المسئولية غير المجزأة كأساس للتحسين الذاتى الداخلى ٠ فالادارة ـ شأنها شأن فريق كرة القدم ـ لاتؤدى دورها باتقان عندما يتصايح عدد كبير جدا من المدربين والمتفرجين ٠ ويخلص بندلتون هيرنغ فى كتابه « القيادة الرياسية »(١٥) الى أن تدخل الهيئة التشريعية ربما كان العقبة الكبرى فى سبيل الارتفاع

(١٣) اتحاد العلوم السياسية الأمريكى ٠ اعادة تنظيم الكونجرس (واشنطون ١٩٤٥) ٠ وقد بدات طريقـة المجلس التشريعى سنة ١٩٣٣ فى كانساس ، وكلورادو وتوجد الآن فى نحو ربع عـدد الولايات ٠ والهدف الأساسى لهذه الوسيلة هو تسهيل عملية تقصى الحقائق على أسـاس دائم ٠ ومن أكثر مزاياها بروزا الاشراف التشريعى على الادارة ٠ راجع بروك جرايفز حـكومة الولاية الأمريكيـة (بوسطن ١٩٤١ طبعـة منقحة) ص ٣٢٩ ـ ٣٣٦ ٠

(١٤) لجنة الأحزاب السياسية ـ اتحاد العلوم السياسية الأمريكى ـ نحو نظام أكثر مسئولية للحزبين السياسيين (نيويورك ١٩٥٠) ص ٢٣ ، ٦٦ ٠

(١٥) بندلتون هيرنج ـ القيادة الرياسية (نيويورك ١٩٤٠) فصول ١ ـ ٤ ٠

بفاعلية الأداء فى كل من الكونجرس والجهاز التنفيذى • وقد قدم ليونارد هوايت نفس الدليل استنادا الى خبرته فى مجال ادارة الأفراد فى الحكومة الفيديرالية(١٦) •

ويتحمل الاداريون أنفسهم بالطبع قسطا من اللوم عن الموقف بسبب الاتجاه الى التعالى والمعارضـــة الناقدة التى تبدو من الكثـــيرين منهم فى علاقاتهم بأعضاء الهيئة التشريعية مما يتخذونه عذرا لتدخلهم(١٧) • واذا استطاع عدد أكبر من الاداريين أن يدركو مزايا اكتساب أعضـــاء الهيئة التشريعية بدلا من النظر اليهم كأعداء ، فالأرجح أنهم يصلون الى طلباتهم المشروعه فى مزيد من السلطة المتوازنة •

وهناك مجالات معينة متميزة فى الادارة العامة ينبغى أن تظل الهيئة التشريعية بعيدة عنها • ومع أنه ينبغى للهيئة أن تصلح المساوىء فى عمل الجهاز التنفيذى ، الا أنه لايجوز لها أن تضـــطلع بعمليات ادارية خارج جهازها • كما لايجوز لها أن تتابع التنظيمات الادارية تفصيلا أو تحـــاول مراقبة الاستخدام السليم للاعتمادات أو تحديد قواعد الادارة الداخلية الا من أجل حماية الحقوق الخاصة ، أو تجعل قواعد ادارة الأفراد أو الادارة المالية شاقة بحيث لايستطيع أى ادارى أن يطبقها بالروح التى صدرت بهـــا •

وينبغى للهيئة التشريعية أن تقنع بالحصول على الحقائق ووضـــع القوانين وتخصيص الاعتمادات والمراجعة على ولاية الادارة دون أن تعوق جهودها • وهى تستطيع أن تنهض بكل هذه المناشط دون أن تقلل من سلطة الادارى فى القيام بنشاطه فى حرية تامة • فاذا زادت الرغبة لدى المشرعين فى العمل وفقا لهذا التقسيم للواجبات فســـوف يؤدى ذلك الى الارتفاع بفاعلية الأداء فى فرعى الحكومة •

وينظر الى افتئات الهيئة التشريعية على مجال الســلطة التنفيذية فى جزء منه على الأقل على أنه مشكلة نفسية ترجع أساسا الى التحاسد وافتقاد الطمأنينة • ومادام السبب نفسيا فى ناحية منه فلابد أن يستند الحل الى

---

(١٦) ليونارد هوايت « المسئولية التشريعية عن الخدمة العامة » فى حلقة دراسات عن آفاق جـــديدة فى الادارة العـــامة (جامعة الاباما ١٩٤٥) ، رقابة الكونجرس على الخدمة العامة « فى مجلة العلوم السياسية الأمريكية » (فبراير ١٩٤٥) ص ١ — ١١ راجع أيضـــا « بندلتون هيرنج » المسئوليات التنفيـــذية التشريعية فى مجـلة العلوم السياسية الأمريكية ص ١١٥٣ — ١١٦٥ •

(١٧) فصل فى مقال مارشال ديموك « الفاعلية الادارية فى داخل نظام حكومى ديمقراطى » ضمن آفاق جديدة فى الادارة العامة ص ٢١ — ٤٥ •

مبادىء نفسية . فليس وراء اعادة التنظيم فى أجزاء الحكومة المختلفة فائدة تذكر اذا استمرت مشكلات العلاقات دون حل . والمجال الذى يتطلب أكثر العناية هو النقطة التى تلتقى بها الهيئة التشريعية بالهيئة التنفيذية . ويملك الادارى المبادأة فيها . وقد يؤدى مدخل العلاقات الانســـانية مع الهيئة التشريعية الى نفس النتائج الحسنة التى يؤدى اليها فى الادارة عامة(١٨).

المساءلة عن طريق المحاكم :

عندما يحتاج أحد الأجهزة التنفيذية الى المعونة فى تنفيذ القانون أو يثار الجدل حول أهلية الموظفين الاداريين ، أو عندما يعتدى الموظفون فى أثناء عملهم على حقوق المواطنين فان المحاكم تكون على استعداد للقيام بدورها . وقد نشأ القضاء تاريخيا فى ظل الادارة ، وبالرغم من الفصل الدستورى بين الهيئتين التنفيذية والقضائية فى الحكومة اليوم فمازال التقاضى مرتبطا وظيفيا بالعملية الادارية . اذ توفر المحاكم العلاج عندما لاتكون عمليـــات الادارة المعتادة كافية .

وسلطة المحاكم على الادارة مثلها مثل رقابة الهيئة التشريعية على الادارة تعتبر أيضا قوة احتياطية يمكن أن يلجأ اليها لتحبط ما يقوم به الادارى من اغتصاب للسلطة أو سوء تطبيق العدالة عندما تفشـــل الرقابة الادارية الذاتية . ويقيد الدستور الفيدرالى سلطات الحكومة تقييدا دقيقا ولايعطى لكل من أجزاء الحكومة الثلاثة من السلطة الا بالقدر الذى يعتبر ضروريا للنهوض بوظائفها الحيوية ويكون للمحاكم الرأى الحاسم فى حالة سوء استعمال السلطة أو تجاوزها . وتخضع الحكومات الدستورية للقانون كما تخضع الادارة لرقابة المحاكم النهائية .

وعلى ذلك فان العبء الذى يقع على الهيئة القضائية هو الموازنة الدقيقة للمتطلبات المشروعة بين الفاعلية الاجتماعية والحرية الفردية . وقد وصف الجزء الأول من هذه المشكلة الذى يتصل بالفاعلية الاجتماعية « ارنست فريند » الذى ذكر مرة أن حماية الحقوق الخاصة من احتمال الخطأ الادارى والتحيز أو المبالغة فى الحماسة لاتقل فى أهميتها عن تنفيذ بعض السياسات الحكومية . كما اعتقد « فرانك جودناو » وهو أول الكتاب العظام فى القانون

(١٨) أخذ الاعتراف بهذه الحقيقة يتزايد كما ينعكس ذلك فى مثل كتاب « توماس فينتر » هل تستطيع الحكومة الممثلة أن تنهض بواجبها بكفاية ؟ (نيويورك ١٩٤٥) ، وكتاب هنرى هازلت « دستور جديد الآن » (نيويورك ١٩٤٢) ، استس كفاوفر ، جاك ليفن كونجرس القـــرن العشرين (نيويورك ١٩٤٧) وكتـــاب وليفرد بنـــكلى : الرئيس والـــكونجرس (نيويورك ١٩٤٧) .

الادارى أنه ينبغى أن تنال أهمية الفاعلية الادارية والحاجة اليها عنـــاية مناسبة بالقياس الى حقوق الفرد الطبيعية لأن الرقابة الاجتماعية الفعالة تستند الى هذه الفاعلية .

وقد شمل الفصل السابق عن وضع القوانين بالطرق الادارية والتقاضى الكثير من المجالات التى تنهض فيها المحاكم بحماية حقوق المواطنين ، ومن أمثلة ذلك قواعد الاجراء الادارى المناسب الذى وضعته محاكم القـــانون العادى قبل صدور قانون الاجراءات الادارية لسنة ١٩٤٦ بزمن طويل . وعلى ذلك سوف يقتصر التحليل التالى على تلخيص ماهو معروف ولايتناول بالتفصيل الا ماهو جديد .

وهناك صعوبة أساسية فى الولايات المتحـــدة فيما يتعلق بالرقابة القضائية على الادارة هى أن العدالة باهظة التكاليف بحيث لايستطيع أن يصل اليها الكثيرون ممن يطلبونها . وليس فى هذه البلاد الا نوع واحد من المحاكم مع بعض الاستثناءات القليلة . وعرض احدى القضايا عليها يتطلب نفقات باهظة لأنه يستلزم استخدام محام ، واستنفاد بعض وقت عمل الفرد ، ودفع رسوم المحاكم ، ثم الانتظار طويلا فى أغلب الأحوال حتى يصدر الحكم النهائى فى القضية . ومن ناحية أخرى فانه فى بلاد مثـــل فرنسا وألمانيا حيث يسود القانون المدنى (الرومانى) يكون الوصول الى العدالة أيسر عن طريق نظام مزدوج من المحاكم ؛ اذ يساند المحاكم العادية نظام من المحاكم الادارية ينظر فى فئة خاصة من القضايا .

وتنظر المحاكم الادارية فى القضايا التى تنشأ عندما يحاول موظف أن يتزيد فى تطبيق القانون أو يتجاوز سلطاته أو عندما يهمل أو يتحيز أو يقصر فى تصرفاته بحيث يؤدى ذلك الى حرمان أحـــد المواطنين من ممتلكاته أو حقوقه الشخصية . ونظام المحاكم الادارية يتيح الفصل فى كل هـــذه الحالات والحصول على هذه المساعدة بسرعة ودون تحمل نفقات باهظة . وعلى ذلك لابد من التسليم بأن لنظام المحاكم الادارية الأوربى بعض المزايا الواضحة على نظامنا فى المحاكم الموحدة .

لذلك زاد الاهتمام بنظام المحاكم الادارية بدرجة كبيرة واقترح الأخذ به فى الولايات المتحدة فى السنين الأخيرة وقدمت للكونجرس مشروعات قوانين عديدة لتحقيق هذه الغاية[١٩] . وقد بدأ علماء القانون والادارة العامة فى

(١٩) قدم السناتور لوجان أحد هذه المشروعات مقترحا انشاء محكمة استئناف ادارية فى الولايات المتحدة بوثيقة رقم ٩١٦ الكونجرس السادس والسبعين الدورة الأولى مقدمة فى ٢٤ يناير سنة ١٩٣٩ . كما قدم السناتور جورج نوريس مشروعا بانشاء نظام المحاكم الادارية يختلف بعض الشىء فى الكونجرس الثالث والسبعين الدورة الأولى .

تقديم مثل هذه المقترحات فى أوائل الثلاثينيات(٢٠) . ويعتقد فريدريك بلاشلى أن قيام نظام من المحاكم الادارية واسع الانتشار يسهل التقـــاضى أمامه بتكاليف بسيطة ينتظر أن يحل المشكلات التى حاول أن يحلها مشروع قانون والترلوجان « وقانون الاجراءات الادارية لسنة ١٩٤٦ »(٢١) . كما أيد أحد الثقات الآخرين ؛ وهو المأسوف عليه « شارلس جروف هاينز » انشاء نظام للمحاكم الادارية(٢٢) ثم أوصت لجنـــة هوفر الثـــانية فى سنة ١٩٥٥ بانشاء محكمة ادارية من ثلاثة أقسام ، يختص الأول بالنطاق المحدود فى مجال الضرائب الذى تقضى فيه الآن محكمة ضرائب الولايات المتحدة . ويختص القسم الثانى بمجال تنظيم التجارة الذى تختص به الآن لجنة التجارة الفيديرالية ولجنة التجارة بين الولايات ولجنة المواصـــلات الفيديرالية ومجلس الطيران المدنى ومجلس الاحتيـــاطى الفيديرالى ولجنة تعريفة الولايات المتحدة ولجنة القوى الفيديرالية ووزارتى الداخلية والزراعة. ويختص القسم الثالث بما ينهض به مجلس علاقات العمل القومى بالنسبة للحالات التى تتضمن اجراءات عمل غير عادلة(٢٣) . وقد تركت لجنة هوفر أمر تحديد ما اذا كانت أقسام التجارة والعمل من المحكمة المقترحة يكون لها اختصاص أصيل أو استئنافى لتصرف الكونجرس . وأخيرا فقد نادى اتحاد المحامين الأمريكى منذ أمد بعيد بقيام نظام من المحاكم الادارية ، وكان لايزال يعمل فى سنة ١٩٥٧ نحو تحويل الوظائف شبه القضائية من الأجهزة الادارية الى مثل هذا النظام من المحاكم(٢٤) .

ومن الطبيعى أن تتوقف قيمة نظام المحاكم الادارية بالنسبة للمواطن العادى على تقبل مثل هذه المحاكم للقضايا البسيطة التى لاتنطوى على مبالغ

---

(٢٠) مارشال ديموك « بعض نواحى القانون الادارى الأمريكى » الادارة العامة العدد التاسع (لندن ــ أكتوبر ١٩٣١) ــ ٤١٧ ــ ٤٢٢ . والقانون الادارى الأمريكى فى سنة ١٩٣١ مجلة العلوم السياسية الأمريكية العدد ٣٦ (أكتوبر ١٩٣٢) ص ٥٤٢ ــ ٥٦٣ راجع أيضا روبرت كوبر محـكمة الولايات المتحـــدة الادارية المقترحة « مجلة متشجان القانونية العدد ٣٥ » (ديسمبر ، فبراير ١٩٣٧) ص ١٩٣ ، ٢٥٢ ، ص ٥٦٥ ، ٥٩٦ .

(٢١) فريدريك بلاشلى « تخريب العملية الادارية » مجلة الادارة العامة العدد السادس (صيفا ١٩٤٦) ص ٢١٣ ــ ٢٢٧ . راجع أيضا مقالة فى قانون الاجراءات الادارية الفيديرالية والهيئات الادارية (نيويورك ١٩٤٧) نشرة جورج وارن .

(٢٢) شارلس جروف هاينز « مواءمة القانون والاجراء الادارى مع النظريات والمبادىء الدستورية » مجلة العلوم السياسية الأمريكية عدد ٣٤ (فبراير ١٩٤٠) ــ ص ١ ــ ٣٠ .

(٢٣) لجنـــة تنظيم الجهاز التنفيـذى للحكومة ــ الخدمات والاجراءات القضائية (واشنطون ١٩٥٥) ص ٨٧ ــ ٨٨ .

(٢٤) نيويورك تيمس عدد ١٥ من أبريل سنة ١٩٥٧ .

طائلة • فاذا كان الوصول الى مثل هذه المحاكم ميسورا ، واذا أمكن الجمع فيها بين مهارة كل من القاضى والادارى ، كما يبدو أنه حدث فى فرنســا وألمانيا على مدى فترة من الزمن ، فمن المنتظر أن تضيف هذه الخطة كثيرا الى الضمانات التى تحمى الفرد الآن(٢٥) •

فلماذا اذن لم تؤد الدعوة الى ادخال نظام المحاكم الادارية فى الولايات المتحدة الى نتائج ذات بال ؟ الواقع أن هذا الأمر لم يتعرض مطلقا الى دراسة جادة ، ولكن يبدو أن الاجابة العامة عليه هى أن التقـــاليد لاتشجع على الأخذ به • فنحن فخورون بتراثنا من القانون العام الذى يأخذ بنظام المحاكم الموحدة ويصر عليه • ومع ذلك فان للموضوع حيويته ويستحق نظام المحاكم الادارية دراسة أوسع وأدق •

تعرض الحكومة للمحاكمة :

هناك مجال آخر يمكن أن تكون تجربة الدول الأخرى فيه مفيدة لنـا هو مايتعلق بحق المواطن فى مقاضاة حكومته اذا أصابه ضرر نتيجة لأعمال الادارة • فوجهة النظر التقليدية فى البلاد الانجلو أمريكية التى يسود فيها القانون العام التى تقول بأن الملك لايخطىء ، مبدأ دستورى يعنى تفسيره أنه مادامت الحكومة تمثل السيادة فانه لايمكن محاكمتها الا اذا وافقت على مثل هذا الاجراء • وعلى عكس ذلك فانه فى البلاد التى يسود فيها القانون المدنى يكاد يخضع كل عمل من أعمال الادارة اذا أضر بفرد ما للمساءلة أمام المحاكم الادارية أو المدنية (٢٦) • واذا كنا نحن الأمريكيين نعتقد ما نقول به عن سيادة القانون ، وأنه ليس هناك شخص يعلو عليه ، فان علينا أن نسلم بأنالقاعدة المأخوذ بها فى القارة الأوربية من تعرض الحكومة للمحاكمة أفضل من القاعدة الأنجلو أمريكية بعدم تعرضها للمحاكمة •

ولكن حدث تعديل تدريجى حتى فى الولايات المتحدة فى القاعدة التى تقول بعدم تعرض الحكومة للمحاكمة • فقد تخلت الحكومة عن حصانتها من المحاكمة أمام تحديد قوانين معينة لمجالات يستطيع فيها المواطنون أن

---

(٢٥) وليـــام روكام الصغير ، أورفيل برات ، دراسات فى القانون الادارى الفرنسى (ايربانا جزء ٣ — ١٩٤٧) ص ١٦١ •

(٢٦) المرجع السابق ص ٦١ — ١٠٦ • راجع روبرت واتكنس « الدولة كأحد أطراف النزاع » (بالتيمور ١٩٢٧) ، بارثيليمى دراسة أولية للقانون الادارى (الطبعة الثانية عشرة باريس ١٩٣٠) •

يقاضوا الحكومة اذا اعتدى على حقوقهم نتيجة لأعمال الادارة(٢٧) وأن يصلوا الى أبعد من ذلك بهذه الوسيلة . وبالاضافة الى ذلك ميزت المحاكم بين الأفعال التى تكون « حكومية » بالمعنى الدقيق ، كما هو الشأن فى حماية الشرطة ، « البوليس » والأفعال الناشئة عن الملكية كما هى الحال عندما تملك مدينة وتدير مرفقا للمياه والقوى الكهربية . فعندما تنهض الحكومة بوظائف مرفقية فانها تعتبر عادة قد نزلت من مركز السيادة الى سوق الأعمال وعلى ذلك تخضع للمقاضـــاة(٢٨) . وفوق ذلك توســـع أحد فصـــول قانون ١٩٤٦(٢٩) عن اعـــادة تنظيم الهيئة التشريعية كثيرا فى مسئولية الحكومة عن الضرر (وتضمن ذلك التعويض عن الأضرار الناتجة عن الخطأ المزعوم) ، وأتاح مجالا أكبر لاصلاح أخطاء الحكومة عما كان متاحا من قبل. ويمكن أن يقال بصفة عامة انه منذ صدر هذا القانون زال الافتراض بأن الملك لا يخطىء بالنسبة للحكومة الفيديرالية ولو أن التأثير مازال باقيا فى مستوى الولاية والحكم المحلى .

ومع ذلك فانه قبل أن تحدث هـــذه التغيرات التدريجية فان المبدأ الدستورى لسيادة الحكومة وحصانتها ألزم الموظف العام بتحمل مسئولية شخصية عن الاعتداء على الحقوق ـ سواء أكان هذا الاعتداء مقصودا أم غير مقصود ـ بسبب الاهمال ، أو تجاوز السلطة ، أو غير ذلك من الأفعال غير القانونية . وبذلك كان الخوف من المحاكمة وفقدان الممتلكات يمنع الأفراد الأثرياء من ربط مستقبلهم بالخدمة العامة . ثم امتنع هذا الحظر الى درجة كبيرة بعد ذلك لما أصبح من المعتاد الترابط بين الموظفين العموميين. ورغم ذلك يتفق أغلب الثقات فى القانون الادارى على أنه مازالت هناك مجالات معينه ينبغى أن تحل فيها مسئولية الحكومة محل مسئولية الموظفين اذا أريد ضمان العدالة(٣٠) .

---

(٢٧) كان الرائد فى هذا المجال هو المأسوف عليه « ادوين بوشار » راجع مقاله عن « مسئولية الدولة عن الضرر » جريدة التشريع المقارن والقانون الدولى العدد الحادى عشر (يناير ١٩٣٠) ص ١ ـ ٤ ، التطورات القانونية الحديثة فى مسئولية البلديات عن الضرر «فى مذكرات قانونية عن الحكومة المحلية » (نيويورك ١٩٣٦) جزء ٣ ، ص ٨٩ ـ ١٠٠ .

(٢٨) راجع ل . ت . دافيد مسئولية الموظفين العموميين عن الضرر (شيكاغو ١٩٤٠) جيمس هارت مقدمة القانون الادارى (طبعة منقحة نيويورك ١٩٥٠) الجزء الثالث .

(٢٩) هذا هو قانون المسئولية عن الضرر الذى أعتمد كجزء من الوثيقة الأصلية .

(٣٠) جون ديكسون العدالة الادارية وسيادة القانون فى الولايات المتحدة (كمبردج ماساشوستس ١٩٢٧) رونالد بينوك الادارة وحكم القانون (نيويورك ١٩٤١) ، والتر جلهورن القانون الادارى . حالات وتعليقات (طبعة منقحة شيكاغو ١٩٤٧) .

وقد لاحظت لجنة هوڤر الثانية فى سنة ١٩٥٥ أن الموظفين المسئولين عن مراقبة وانفاق الاعتمادات يتحملون مسئولية شخصية أمام الحكومة عن الأداء السليم لواجباتهم المالية ، وأنه يوجد عدد كبير من قوانين الحظر يمكن أن يترتب على مخالفة أى منها أن يتحمل الموظف المسئول أعباء مالية وعلى ذلك بالغ الكثير من هؤلاء الموظفين فى الحيطة وسعوا الى الحصول على رأى ديوان المحاسبة العامة خشية أن ينتقض فيما بعد ما يتخذه من اجراء ويتحمل الموظف المسئول خسارة شخصية مادية نتيجة لذلك . وقد قدم الى ديوان المحاسبة العامة على سبيل المثال فى السنة المالية ١٩٥٤ نحو ٢٩٠٠٠ «فاتورة» بهذه الطريقة ، مما نتجت عنه تأخيرات ونفقات لامبرر لها . وقد أوصت لجنة هوڤر لاصلاح هذا الموقف أن يخول المحاسب العام حق اعفاء الموظفين من تحمل الخسارة المالية « الا اذا كانت هذه الخسارة نتيجة الاهمال الجسيم أو الاحتيال »(٣١) .

ولما كان نظام المحاكم الادارية لم يدخل الى الولايات المتحدة حتى الآن فان واجب المحاكم العادية أن تنصف ما استطاعت من سوء استعمال السلطة الادارية . ولكن لا يكون لأى محكمة اختصاص الا اذا كانت هناك حالة أو نزاع ، بمعنى أنه لابد أن يكون هناك أطراف محددة ونزاع . وفضلا عن ذلك فانه لما كان قانوننا يعتمد على السوابق التى تكونت من قضية الى أخرى ولايتكون من مواد تطبق تطبيقا عاما ، فان كل حكم يصدر يطبق فى الحالة التى صدر بشأنها فحسب . كما لاتصدر المحاكم الأمريكية أحكاما ابتدائية ، بل ان أحكامها نهـــائية لاتخضع للمراجعة من خارج الهيئة القضائية . وأخيرا ــ وهذا يقودنا الى الموضوع الذى نهتم به غاية الاهتمام هنا ــ فليس هناك محكمة أمريكية تنظر فى قضية الا اذا كان هناك مايسمى علاجا مناسبا لها أى بعض الوسائل التى تستطيع بهـــا المحكمة أن تتولى اختصاصها أولا وتفرض تصديقا قانونيا تنفذ به حكمها فيما بعد .

وهناك أنواع كثيرة من العلاج . فقد يستعمل العلاج الجنائى ولكنه قلما يطبق فى الأعمال القانونية التى تؤثر فى السلوك الادارى . ويمكن تطبيق علاج القانون العام العادى بعيدا عن القانون الجنائى فى المجال الذى يعتمد على المبادأة الخاصة . ومن أكثر التقسيمات الفرعية للقانون الخـــاص ذيوعا العقود والضرر والتعدى والاهمال . ويستطيع أى مواطن أصابه الضرر أن

---

(٣١) لجنة تنظيم الجهـاز التنفيذى فى الحكومة ــ الميزانية والحسابات (واشنطون ١٩٥٥) ص ٤٥ .

يتخذ اجراء قانونيا تحت أى من هذه العناوين ضد شخص آخر أو ضـد موظف عام أو ضد الحكومة ذاتها اذا منح الاذن فى ذلك • وبعبارة أخرى اذا كان هناك علاج من القانون العام العادى وأعطت الحكومة الاذن بالمقاضاة فان اقتضاء حق المواطن من موظف الحكومة لايزيد ولاينقص من اقتضاء حقه من أى مواطن عادى •

وبالاضافة الى هذا العلاج العادى يوجد مع ذلك ستة أنواع من العلاج غير العادى تستخدمها المحاكم بكثرة فى الحالات التى تتضمن عملا اداريا ، وهى أنواع من العلاج تســتخدم سواء سمحت الحكومة أو لم تســمح بالتقاضى(٣٢) • وباستثناء المعارضة فى الحبس لايرخص باستخدام هذه الوسائل الا بعد اذن المحاكم وعندما لاتوجد وسيلة أخرى لعلاج الحالة • واذا نظر اليها جميعا فانها تعتبر احدى الوسائل التى يتواءم بها القـــانون العام مع التغير الاجتماعى وهى هذه :

المثول : احضار شخص سجين لســماع أقواله ماثلا أمام المحكمة — قانون المثول وهو أمر قضائى صادر الى مدير السجن أو الى جهاز ادارى مثل ادارة الهجرة والجنسية لتوفر للســجين الادلاء بأقواله أمام المحكمة لتصدر حكمها بالنسبة لاستمرار حبسه أو الافراج عنه • وعلى ذلك فان المعارضة فى الحبس وسيلة هامة لوضع سلطة الادارى موضع الاختبار والحد من ميله الى التحكم •

تقديم المبررات : يراجع الاستحقاق أيضا ، ويشمل ذلك حق الموظف فى وظيفة يدعى أحقيتها موظف آخر • كان هذا العلاج يستخدم فى الماضى فى ادارة الأفراد ، وبخاصة فى حالات الطعن فى الانتخابات ، ولكنه قلما يثار اليوم •

الطعن : وهو وسيلة تستخدم بكثرة وتجعل محكمة الاستئناف تسحب وثـــائق القضية من محكمة أدنى أو من محكمة ادارية لتقرير النظر فى الاستئناف • والطعن يعتبر الآن الوسيلة الرئيسية التى يحصل بها الفرد على حق الاستئناف أمام محكمة أعلى •

الأمر القضائى : وهو أمر قضائى صادر من محكمة أعلى الى أخرى أدنى ، أو الى جهاز ادارى ، أو موظف عام يأمره باتخاذ اجراء معين • ومثل هـذا الاجراء يكون فى المعتاد ملزما ، بمعنى أن الواجب قد حدد بدقة وفرضـــه

(٣٢) توجـــد ملخصـــات مناسبة فى كتاب هارت السابق ذكره ، الجزء الاول ، وكذلك قاموس القانون تأليف بوفير ، قاموس القانون (بلاك) ، كوربس جوريس ، دائرة معارف العلوم الاجتماعية .

القانون دون أن يترك للموظف أى حرية فى التصرف ٠ انه أمر فى المحكمة بعمل معين ، وهو بذلك هام فى مجال العمل الادارى ٠

الوقف : وهو عكس الأمر القضائى التنفيذى بمعنى أنه يمنع اجراء معينا ، وهو أمر من المحكمة بالوقف يطبق على السواء بالنسبة للموظف الحكومى والجمهور عموما ٠ والاستعمال الشائع لهذا الأمر هو فى القضايا العمالية حيث تسعى الادارة الى الاستفادة من الوقف ضد نقابات العمال ٠ وهناك قواعد عديدة تحكم استخدام الوقف : فلابد من قيام حالة تنذر بخسارة لاتعوض فى المصالح المشروعة لايوجد لها علاج آخر وحيث يتطلب الأمر بغير هذا الاجراء عديدا من المحاكمات وغير ذلك ٠ وهذا أيضـــا أمر كثير الاستعمال ٠

الحظر : وقل ان يستخدم الآن كعلاج ٠ والهدف منه اصدار أمر الى محكمة أدنى أو محكمة ادارية بألا تتجاوز اختصاصها ، وبخاصة ألا تجاوز على نحو معين ٠ وباستثناء الحظر وربما أيضا حق الطعنفان سبل العلاج هذه ميسرة على نطاق واسع للمواطنين الذين يطلبون الحماية من العمل الادارى ٠

ونلخص ذلك بايجاز فان للمواطن الحق فى أن يقاضى الحكومة بسبب مايصيبه من خسارة مالية فى ظل القانون العام والقانون الجنائى ٠ وقد ينازع فى اختصاص موظف معين أو فى تجاوزه لسلطاته ، وقد ينجح فى أن يجعل المحكمة تصدر أمرا تنفيذيا ملزما للموظف ، وقد ينازع فى استخدام السلطة عندما يكون للموظف اختصاص واضح ٠ وقد يدعى (مع استثناءات طفيفة) أن الموظف أخطأ فى تفسير القانون وقد يطلب الى المحاكم أن تصر على تنفيذ قواعد الاجراء الادارى المناسب الذى يكون له الحق فيه ٠

من ذلك يظهر أن المواطن الأمريكى يتمتع بقدر كبير من الحماية القانونية٠ وهذا هو الواقع ولكن قيمة العلاج القضائى تزداد اذا كان سبيل الوصول الى العدالة أيسر وأقل نفقة ، واذا لم يكن مبدأ حصانة الحكومة من المحاكمة لايزال مطبقا على نطاق واسع فى بعض الاختصاصات ٠ والكثير من الأعمال التى يقاضى عنها الموظف فى ظل الظروف الحالية قد يكون من الأنسب أن تقاضى عنها الحكومة ذاتها ٠ فاذا لم تكن هناك كما يدعى البعض حـدود للحجم الذى قد تصل اليه الحكومة فيجب حينئذ أن تزداد حقوق المواطنين قبل الحكومة لتوازن قوة الحكومة المتزايدة قبل المواطن ٠ ولايمكن المحافظة على توازن العلاقة الا بهذه الطريقة ٠

رقابة المواطن : ناقشنا الآن طاقات الرقابة الادارية الذاتية ، ورقابة الهيئة التشريعية ، واشراف القضاء باعتبارها وسائل للمساءلة الادارية ٠ ولكن مهما تكن فائدة كل من هذه الوسائل فانها لاتكمل حتى وهى مجتمعة دون توافر الوسيلة الرابعة التى هى رقابة المواطنين أنفسهم ٠

وقد ذكر من قبل ان درجة اهتمام المواطنين ومشاركتهم فى عمليات حكومتهم تحدد بصورة نهـــائية درجة اتصاف البيروقراطية بالأمانـــة والاستجابة ٠ وكما لاحظ « الكسندر ليتون » فى كتابه حكم الرجال(٣٣) فان السبب فى ذلك هو أن الادارة تعكس دائما التركيب الاجتماعى الكلى ولاينتظر لها أن ترتفع أو تهبط كثيرا عن المستوى المتوسط لبقية المجتمع٠ ويبدو أن هذا الرأى النفسى الانسانى سليم ٠

وقد بينا من قبل أهمية لجان المواطنين الاستشارية والقيادة الحركية فى رسم السياسة باعتبارهما وسيلتين لادخال وجهـــة نظر المواطنين الى الادارة العامة وللمساعدة على الابقاء على يقظة البيروقراطية واستجابتها ٠ وهناك وسيلة أخرى هى مشاركة المواطنين فى الخدمة فى جميع المجالس واللجان التى تعنى بالمدارس وبرامج الصحة العامة والتخطيط ومنشآت الأعمال الحكومية وكثير غيرها ، وقد قدر أن ٧٥٠٠٠٠ من الموظفين العموميين ينالون تفويضا مباشرا من الشعب بهذه الوسيلة وأغلب هؤلاء يقـــدمون خدماتهم دون مقابل بصفتهم أعضاء فى هذه المجالس واللجان ٠ وان رغبة المواطنين ذوى الكفاية وحرصهم على شغل هذه الوظائف يعتبر مقياسا على سلامة الديمقراطية ٠

ولأن الرغبة فى هذا النوع من مساهمة المواطنين شديدة جدا باعتبارها وسيلة مرغوبة تضمن المساءلة فان اتجاه الحكومات الأمريكية الى انتهاج الطريق المختصر ــ الذى يستخدم الموظفين المعينين بدلا من الموظفين المنتخبين يعتبر نعمة مختلطة ٠ فاذا كان الجمهور غير مهتم بالحـــكومة فقد يكون الموظفون المعينون أكثر دراية من المنتخبين ٠ أما اذا كان اهتمام المواطنين قويا فان التعيين المباشر يضعف هذا الاهتمـــام ويحرم الادارة من رقابة المواطنين مهما تكن رغبة الادارى شديدة فى الاستغناء عن هـــذه الرقابة وتفضيل العمل تحت الرقابة المهنية ٠ وللمهنية ــ رغم مزاياها الكثيرة التى ليس أقلها زيادة الاهتمام بالسلوك الانسانى ــ عيوبها فى كل مجال وتشمل النظرة الضيقة والاتجاه الى الخلط بين الوسائل والغايات ٠ ومع أن مايبدو

(٣٣) « الكسندر ليتون » حكم الرجال (برنستون نيوجيرسى ١٩٤٦) ٠

من عصبية رجل الشارع قد يغضب الادارى فى بعض الأحيـــان ، الا أن المواطن يستطيع أن يعاون كثيرا باضفاء النظرة الاجتماعية والرأى الجديد.

وتعمل جماعات أصحاب المصالح كأداة تعادل بالنسبة للمبـــالغة فى المهنية ، وهنا يستطيع المواطن أيضا أن يلعب دورا كبيرا • فجماعات أصحاب المصالح هى ذاتها جماعات مهنية بالطبع ، ولكن التنافس بينها ينتج عنه نظرة أرحب من وجهة النظر المهنية فى أى منها • وقد أوضحنا فى مواضع كثيرة من هذا الكتاب الأهمية الحيوية لدور جماعات أصحاب المصالح فى الادارة العامة • ويصعب أن نجد برنامجا عاما يمكن أن يستمر دون مساعدة منهم : فانهم يضمنون صدور بعض القوانين ويحولون دون صدور قوانين أخرى وهم يجاهدون لتحقيق التنظيم السليم وتوفير الاعتمادات الكافية ، ويقاومون عمليات اعادة التنظيم انضارة والاقتطاع من اعتمادات الميزانية ، وهم يرشحون وينتخبون الموظفين الاداريين لادارة الأجهزة الأثيرة لديهم وهم يشاركون فى وضع التشريعات الادارية وهم دعامة أساسية للادارة فى برامج العلاقات العامة(٣٤) •

وعندما تعمل جماعات أصحاب المصالح فى تعـــاون وثيق مع موظفى الحكومة فان أثر ذلك هو زيادة ديمقراطية الادارة • ومن ناحية أخرى فانه نظرا لأن جماعة أصحاب المصلحة تكون فى المعتاد ضيقة الأفق أنانية النظرة فانها قادرة على الاحاطة بالصالح العـــام والنزاهة الادارية • وفى رواج العشرينيات وكساد الثلاثينيات وسيادة القوة فى الأربعينيات واستسلام الخمسينيات من الجائز أن تزيد كفة المساوىء من مساهمة جماعات أصحاب المصلحة فى الادارة على المزايا • ويبدو حتى تبقى الديمقراطية أنه لابد أن يتغير الصخب التى اتسم به نشاط بعض جماعات أصحاب الضغط • وتعتبر جماعات أصحاب المصالح فى نطاق الحدود السليمة مظهرا لاغنى عنه فى العملية السياسية للحكومة الدستورية •

وهناك طرق أخرى كثيرة يستطيع بها المواطن أن يعـاون فى تحقيق مساءلة الموظف العام• فانه بالاضافة الى عمله فى مجالس ولجان رسم السياسة والعمل عن طريق جماعات أصحاب المصالح يستطيع أن يصـــوت فى يوم الانتخابات على المسائل كما يصوت على المرشحين ، وينتخب الرؤساء الذين

(٣٤) راجع دراسة « آفرين ليـرسون عن اللوائح الادارية » جماعات أصحاب المصالح فى الادارة « فى كتاب مبادىء الادارة العامة » تحرير فريتزمور مورشتين ماركس (نيويورك ١٩٤٦) دافيد ترومان ، العملية الحـــكومية (نيويورك ١٩٥١) فصلى ١٣ ، ١٤ وكذلك بندلتون هيرنج الادارة العامة والصالح العام (نيويورك ١٩٣٦) •

يعينون الاداريين ، ويتسابق هو ذاته على الوظائف العامة ، ويساند نظام التعيين بالجدارة ويستخدم المبادأة والمذكرات البيانية حيث توجد . ويسهم فى اعادة الموظفين العموميين عندما تسنح الفرصة . وبالاضافة الى ذلك يستطيع المواطن أن يعمل فى هيئات المحلفين الكبرى والصغرى وينتمى الى أندية الخدمة وأندية المواطنين ، ويساند جماعة النساء الناخبات والجماعات غير الحزبية الأخرى ، وينتمى الى اتحاد الآباء والمعلمين ويسهم فى البرامج الاختيارية مثل صندوق المجتمع . ويكون عضوا نشيطا وعاملا ذكيا فى حزبه السياسى . ومع أن كل عملية مشاركة من هذه قد تبدو عديمة القيمة بمفردها فانها تساعد مجتمعة على الاحتفـــاظ بحيوية الروح الديمقراطية وتحفظ الادارة العامة من أن تفقد اتصالها بالمواطن .

وتستند أفعال المشاركة هذه الى قاعدة عريضة من اتجاهات المواطنين. فاذا كانت الاتجاهات السائدة تجعل الأفراد أنانيين غير أمناء تكون المساهمة غير محسوسة وتسير الادارة العامة مع التطلعات السائدة مهما تكن كريهة. واذا كان الاتجاه الشائع هو عدم الاهتمام وترك الأمور للغير لينهض بهـا فسوف يتضاءل نشاط المواطنين وتتحقق نظرية « بيرنهام » فى الرقابة التى ينهض بها نخبة ممتازة من المديرين المهنيين . ولكن اذا كان الاتجاه السائد يقصر عمل الحكومة على النهوض بما هو أساسى مع أدائه باتقان ويجعل الجمهور راغبا فى أن ينهض بنصيبه الذى يحقق هذه الغاية ، فسوف تقوى كل من الاتحادات المتطوعة والادارة العامة على السواء ويتحدد الدور الملائم لكل منهما بدقة . والفرد سواء أكان اداريا أم مواطنا ، عندما ينهض بعمل بناء فى الادارة العامة ويكرس جزءا من نشاطه لتدعيم الجماعات المتطوعة يؤدى عملا مفيدا لأنه يشبع حاجة انسانية شائعة بأن يكون فردا خاصا له شخصية متميزة تنمو ذاتيا وفى نفس الوقت يســـهم كشخص عام فى رفاهية المجتمع .

التوسع والتغير فى الحكومة :

ونصل فى نهاية المطاف الى آخر المسائل الكبرى التى حـــددناها فى بداية هذا الفصل : وهى مسألة الحجم . فهل هناك حد لما يمكن أن يصل اليه حجم الحكومة حتى تظل مع ذلك مسئولة أمام الشعب ؟ ربما يســاعد فى ذلك أن نستكشف بعض العوامل التى تشجع النمو والتغير فى الحكومة وماذا يمكن عمله فى توجيه هذا النمو أو وقف هذا التطور .

يشكو المواطنون المحافظون غالبا من أن الحكومة تبدأ باستمرار برامج

جديدة ويندر أن توقف البرامج القديمة وأن بها ميلا سليقيا الى التوسع والاضطلاع بمسئوليات جديدة دون أن تنكمش أبدا • ويسمع الفرد أن البيروقراطيين يدفعون الحكومة دائما الى أنشـــطة جـــديدة ومن ثم الى الجماعية(٣٥) • ورغم الزيادة فى تبسيط هذه الخلافات فانها تبقى مبالغا فيها ، ومن ثم تكون غير صـــادقة • والواقع أنه اذا صرفنا النظر عن أثر الظروف الطارئة مثل الحروب والكساد فان البرامج الحكومية الجديدة توجد بسبب رغبة جماعات الضغط فيها •

واذا تجاوزنا جماعات الضغط نجد أن العامل الأساسى فى توســـع الحكومة هو التغير الاجتماعى وأنواع التوتر التى تحدث فى المجتمع قبـل أن تحدث المواءمة ، كما هى الحال عندما يخلق تزايد السكان فى المدن الكبرى الحاجة الى مستشفيات ومدارس جديدة أو عندما يحتاج الفلاحون الى مزيد من القوى الكهربائية لاتوفرها المنشآت الخاصـــة أو عندما تؤدى الطرق الاقتصادية فى تصنيع المأكولات الى نقص فى المواد الغذائية المطلوبة أو اضافة مواد كيموية ضارة • وتطلب بعض جماعات الضغط فى مثل هذه الحالات وكثير غيرها تدخل الحكومة اما لتحل المشكلات التى نجمت عن التغيير ، واما لازالة العوامل التى خلقت التغيير وفى كلا الحالين تكون النتيجة اضافة برنامج آخر الى البرامج الحكومية •

واذا لاحظ قادة الحكومة أعراض التوتر الاجتماعى المتزايد وعملوا فى الوقت المناسب على وقف تطوره ، فسوف لاتضطر الحكومة الى التدخل فى حياة المجتمع بنفس الدرجة ، أو لنفس الفترة التى تتدخل فيها عندما تترك هذه الظروف تتطور تطورا خطرا(٣٦) • ومن سوء الحظ أن مثل هـــذا الادراك قل أن يتحقق •

والنتيجة وخاصة فى الحكومة الفيديرآلية هى التورط فى التدخل • يضاف الى ذلك بالطبع ميل فطرى فى جميع المؤسسات الخاصة والعامة على السواء الى محاولة النمو ؛ لأن النجاح يقاس غالبا بمقياس الحجم • ومديرو المؤسسات — وهم بشر — يطلبون بالضرورة أن يوصفوا بالنجاح • والحكومة باعتبارها مؤسسة يبدو منها نفس الميل وقد لايزيد المديرون فيها رغبة فى

(٣٥) نجد أقوى تمثيل لوجهـــة النظر هذه فى كتابين : كتاب فريدريك هايك الطريق الى الاستبعاد (شيكاغو ١٩٤٤) ، وكتاب جون فلين — طريق المستقبل (نيويورك ١٩٤٩) انظر أيضا كتاب لودفيج فون مايسس « البيروقراطية » (نيوهاڤن ١٩٤٤) •

(٣٦) نجد أحسن دراســـة علمية للتوتر فى مجال الادارة فى كتاب « ليتون » المرجع المذكور ص ٢٥٢ — ٢٦٧ •

التملك والتعطش للسلطة عن أى من فئات أصحاب المهارة التى تحتل مكان المسئولية الادارية ٠

وليس من السهل مراقبة المديرين فى الحكومة الذين يجدون أمامهم الفرصة سانحة لزيادة مسئولياتهم وهم فى ارتباطهم مع جماعات الضغط وكونهم أنفسهم جماعة ضغط يحتلون فى الغالب مراكز تسمح لهم بضم وظائف جديدة الى الخدمات العامة والأنظمة القائمة ٠ مثال ذلك أنه فى منتصف الثلاثينيات اهتمت مجموعة من الخبراء تضم المعماريين والباحثين الاجتماعيين والاقتصاديين والمهندسين والمحامين بالحاجة الى المساكن واشتركوا فى اعداد التشريع ، وحصلوا على موافقة أحد أعضاء مجلس الشيوخ لتعضيده، وضمنوا مساعدة سكرتيره ، وحاولوا التأثير فى الأعضاء فى كل من مجلسى الكونجرس ، ونظموا الجهاز الذى أنشىء لتنفيذ هذا القانون ، واختاروا مديره ، وعملوا معه فى تنفيذ البرنامج ٠ وتبعا لذلك توصلوا الى مستوى عال من الأداء فى تنفيذ البرنامج ٠

ولما كان رجال الادارة العامة يمكنهم ـ على نحو ما ـ التحكم فى اضافة وظائف جـــــديدة الى الحكومة ، فانه يبدو من المنطقى أن نفترض أنهم يستطيعون أيضا أن يؤثروا فى الاتجاه العكسى ٠ والواقع أنهم يستطيعون، ولكنهم وقد تعلموا سلامة الحكم وضبط النفس على الأرجح ؛ فمن البساطة أن نفترض أنهم سوف يقللون من سلطاتهم أو يرفضون التوسع فيها اذا لم تكن هناك قوة خارج الجهاز التنفيذى ترغمهم على ذلك ٠ ومن ثم فانه اذا أريد الابقاء على وظائف الحكومة محدودة عن طريق الفحص الدقيق للبرامج الجديدة المقترحة والتصميم على الغاء البرامج التى أصبحت غير ذات موضوع ، فلابد من الابقاء على عمليات الرقابة الديمقراطية وخاصـة الرقابة التشريعية فى كامل قوتها(٣٧) ٠

وتكاد تتساوى الصعوبات فى وضوحها بالطبع مع الحاجة الى الرقابة٠ فانه بمجرد أن يتعرض برنامج للتهديد من أحد المخلصين من أفراد الهيئة التشريعية تبدأ جماعة الضغط المهتمة بهذا البرنامج فى العمل مستخدمة كل أسلحة الاقناع ٠ ويشترك معها مدير هذا البرنامج وموظفوه ؛ اذ تتعرض مصالحهم للمخاطر كذلك ٠ وليس من المنطق الانسانى ألا يضطلعوا بالدفاع

(٣٧) هناك فصلان ممتازان عن هذا الموضوع بعنوان « التنازع من أجل البقاء » فى كتاب هربرت سيمون وآخرين ـ الادارة العامة (نيويورك ١٩٥٠) ، وعن دور جماعات الضغط فى انشاء واستمرار البرامج الحكومية فى كتاب بندلتون هيرنج الممتاز عن « الادارة العامة والصالح العام » ٠

عنها وحتى اذا ما أصر المشرع على رأيه وكسب المعركة وألغى الجهاز بالفعل، فالأغلب أن يحل محله برنامج آخر معدل . مثال ذلك أنه خلال حركة الانعاش الاقتصادى أنشئت ادارة التعمير ولها برنامج تفصيلى من ثلاثة أجزاء : التعمير الريفى ، والتأهيل الريفى ، وماعرف باسم الحزام الأخضر للاسكان . وعندما ألغيت الادارة فى سنة ١٩٣٦ ، ـ وكان هذا الالغاء مدعاة لسرور عدد كبير من أعضاء الكونجرس ـ نقلت وظائفها الى وزارة الزراعة واستمر أحد أقسامها « التأهيل الزراعى » باسم « ادارة منزل الفلاح » وأصبح اليوم أكبر وأكثر فائدة مما وصل اليه سابقه فى أى وقت مضى من عهد ازدهاره . وكذلك أنشئت مؤسسة تمويل اعادة البناء فى عهد الرئيس هوڤر لتساعد على التخفيف من آثار الكساد ، ثم استخدمت بعد ذلك لأهداف كثيرة متعددة حتى انها فى واقع الأمر شملت الاقتصاد القومى جميعه ولما صفيت فى سنة ١٩٥٣ . نقلت احدى وظائفها الرئيسية ـ وهى التسليف لمنشآت الأعمال الصغيرة ـ الى ادارة الأعمال الصغرى ومازالت تسير الى الازدهار .

واذا كانت جماعات الضغط وظروف التوتر الاجتماعى تؤدى الى التوسع فى المناشط الحكومية . فما الذى يبطىء بها ؟ وما الذى يخلق المقـــاومة للتغيير ؟ وما الذى يجعل التغيير أقل ضرورة ؟ اعتنق علماء الاجتماع منذ وقت طويل ، وأيدهم فى ذلك حديثا علماء النفس الاجتماعيون ، أن نظم المعتقدات الراسخة ـ أو الأساطير والتوزيع الواسع للمتلكات الخاصـــة فى نطاق الجماعة ـ لها أثر محـــافظ على المجتمع(٣٨) . وتمنع التوتر الاجتماعى ، وبالتالى تجعل التدخل الحكومى فى أدنى حدوده .

والخطورة فى ذلك هى أنه اذا تمسك بالمعتقدات باصرار عنيد أكثر منه بفهم رشيد . وأحجم من يتمسكون بهذه المعتقدات عن المساومة حتى يصبح من المتعذر حل الخلاف فقد تكون النتيجة اضطرابا اجتماعيا مفاجئا مع حركة تدخل جانبى من الحكومة الى مجالات كانت تتمتع بالحرية من قبل وغير خاضعة للتنظيم . وعلى سبيل المثال فان ماعرف فى العشرينيات على أنه فترة الاتزان كذلك فترة عمياء تراكم فيها التوتر تحت غطاء من الرواج غير الكامل . وعندما وقعت الصدمة كانت النتيجـــة أن اندفعت الحكومة الى تنظيم الأعمال المصرفية والضمان والشركات المساهمة وعلاقات

---

(٣٨) روبرت ماك آيفر « نسيج الحكومة » (نيويورك ١٩٤٧) الفصل الأول ص ٥ ـ ٦ ، ليتون المرجع السابق صفحات ٢٨٧ ـ ٣٢١ .

العمق والانتاج الزراعى الى درجة لم تصل اليها مطلقا فى الماضى ، وثبت أن ذلك لم يكن غير البداية •

ويقدم ألكسندر ليتون بعض النصائح القيمة ــ المستندة الى مبدأ ــ الى هؤلاء الذين يستطيعون التنبؤ بنجاح بحدوث توتر اجتماعى ــ ولا يقتصر تطبيق مايقوله على رجال الادارة العامة فى مجالهم الخاص فحسب ، بل انه يطبق الى درجة ما على الحكومة فى مجموعها • فيقول « ليتون » ان الادارى الذى لايستطيع أن يحل التوتر الاجتماعى المتزايد باجراء علاجى مناسب لايجد أمامه الا بدائل ثلاثة : انه يستطيع أن يتجاهل مثل هذا التوتر حتى تضيع كل فرصته فى تهدئته كما يستطيع أن يأخذ فى اعتباره بعض أعراض المتاعب ويهمل الأخرى ، أو أنه قد يكتشف كل شواهد التوتر ولكنه يقرر أنه لايستطيع أن يتخذ أى اجراء بشأنها ، ثم « يستمر فى خططه كما لو كان من يتأثرون بالتوتر سوف يتصرفون أيضا باعتبار هذه المتاعب غير قائمة » • ويمكن توقع النتيجة فى كل حالة بســـهولة : « وكثيرا ما يؤخذ الاداريون بالمفاجأة عند ما تحدث ردود الفعل التى ظلت بعض الوقت فى دور التكوين » ويختتم ليتون بأن كل هذا يعتبر مفاجأة للأعمى(٣٩) •

وليست البرامج الحكومية الجديدة أمرا لامفر منه عند ظهور التوتر، ولكن التغيرات وتعديل الاهتمـــام فى البرامج القـــائمة مطلوب فى أغلب الأحوال والادارى الذى تربطه وشائج الولاء بالجماعة التى يخـــدمها وبالمنظمة الذى هو عضو فيها أقدر ما يكون على توقع قيام المصاعب وعلى اجراء التغيرات الضرورية فى برنامجه ليمنع بذلك طلبا مباشرا من جماعات الضغط لقيام نشاط حكومى جديد •

ويبدو من الواضح فيما يتعلق بالحجم أنه من الأيسر تحقيق المساءلة فى حكومة صغيرة عنها فى حكومة كبيرة ، كما أنه من الواضح كذلك أن الحكومات سوف تستمر فى النمو • ولكن هناك وسائل لزيادة المساءلة ، وكذلك للحد من النمو • ومن الممكن استخدام كل أولئك لايجاد توازن فى النقطة التى يتطابق فيها الحجم الأمثل مع أقصى قدر من المســـاءلة • ويبدو أن امكان الوصول الى هذا التوازن يعتمد بصفة أساسية على المواطن وعلى قدر اهتمامه بالاحاطة بمسائل رسم السياسة ومساهمته النشيطة فى أمور الحكومة بجميع مستوياتها ومساعدته فى بناء المجتمع الذى يمكن أن ينشأ فيه رجال الادارة العامة الذين يتصفون بالأمانة وتحمل المسئولية والاستجابة •

---

(٣٩) ليتون المرجع السابق صفحات ٢٧٥ ، ٢٠٤ •

مراجع مختــارة

Appleby, Paul H., *Morality and Administration in Democratic Government* (Baton Rouge, La., 1952), Chap. 10, "Political Responsibility."

—, *Policy and Administration* (University, Ala., 1949), Chap. 7, "The Influence of the Citizen."

Beck James M., *Our Wonderland of Bureaucracy* (New York, 1933).

Binkley, Wilfred E., *President and Congress* (New York, 1947).

Borchard, E.M., "Tort Liability of the State," *Journal of Comparative Legislation and International Law*, Vol. XII (1930).

Burnham, James, *The Managerial Revolution* (New York, 1941).

Davis, Kenneth C., *Administrative Law* (St. Paul, 1951), Chaps. 3, 18, 20.

Dickinson, John, *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States* (Cambridge, Mass., 1927).

Dimock, Marshall E., "Administrative Efficiency within a Democratic Polity," in the symposium, *New Horizons in Public Administration* (University, Ala., 1945).

—, *Congressional Investigating Committees* (Baltimore, 1929).

—, "Forms of Control over Administrative Action," in C.G. Haines and M.E. Dimock (eds.), *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration* (Baltimore, 1935).

—, *Free Enterprise and the Administrative State* (University, Ala., 1951).

Douglas, Paul H., *Ethics in Government* (Cambridge, Mass., 1952)

Fairlie, John A., "Public Administration and Administrative Law," in C.G. Haines and M.E. Dimock (eds.), *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration* (Baltimore, Md., 1935).

Finer, Herman, "Administrative Responsibility in Democratic Government," *Public Administration Review*, Vol. I (Summer, 1941).

Finletter, Thomas K., *Can Representative Government Do the Job?* (New York, 1945).

Friedrh, C.J., "Public Policy and the Nature of Administrative

Responsibility," in C.J. Friedrich and E.S. Mason (eds.), *Public Policy* (Cambridge, Mass., 1940), Vol. I.

Gaus, John M., "The Responsibility of Public Administration," in J.M. Gaus, L.D. White, and M.E. Dimock, *The Frontiers of Public Administration* (Chicago, 1936).

Gosnell, Harold F., "British Royal Commissions of Inquiry," *Political Science Quarterly*, Vol. XLIX (March, 1934).

Hart, James, *An Introduction to Administrative Law* (New York, 1950), Pt. I.

Hazlitt, Henry, *A New Constitution Now* (New York, 1942).

Herring, Pendleton, "Executive-Legislative Responsibilities," *American Political Science Review*, Vol. XXXVIII (December, 1944).

—, *Presidential Leadership* (New York, 1940).

—, *Public Administration and the Public Interest* (New York, 1936).

Key, V.O., "Politics and Administration," in L.D. White (ed.), *The Future of Government in the United States* (Chicago, 1942).

Lei erson, Avery, *Administrative Regulation: A Study in Representation of Interests* (Chicago, 1942).

Levitan, David M., "The Responsibility of Administrative Officials in a Democratic Sociey," *Political Science Quarterly*, Vol. LXI (December, 1946).

McGeary, M.N., "Congressional Investigations during Franklin D. Roosevelt's First Term," *American Political Sicence Review*, Vol. XXXI (August, 1937).

—, *The Development of Congressional Investigative Power* (New York, 1940).

Macmahon, Arthur W., "Congressional Oversight of Administration: The Power of the Purse," *Political Science Quarterly*, Vol. LVIII (June-September, 1943).

Morstein Marx, Fritz (ed.), *Elements of Public Administration* (New York, 1946), Chaps. 14, 15, and Pt. IV.

Nigro, Felix (ed.), *Public Administration: Readings and Documents* (New York, 1951), Chap. 7.

Pennock, J. Roland, *Administration and the Rule of Law* (New York, 1941).

Pusey, Merlo J., *Big Government: Can We Control It?* (New York, 1945).

Rohkam, William, Jr., and O.C. Pratt, *Studies in French Administrative Law* (Urbana, III., 1947).

Simon, H. A. and others, Public Administrotion (New York, 1950), chaps. 24-25 .

Truman, David B., *The Governmental Process* (New York, 1951), Chaps. 13-15.

Van Wagenen, R.W., "Financial Control: A Case Study," *Public Administration Review*, Vol. II (Winter, 1942).

Waldo, Dwight, *The Administrative State* (New York, 1948).

Watkins, Robert D., *The State as a Party Litigant* (Baltimore, 1927).

White, Leonard D., "Legislative Responsibility for the Public Service," in the symposium, *New Horizons in Public Administration* (University, Ala., 1945).

الجزء السابع

خاتمة



٣١
الإدارة الدولية

سبق أن أشرنا فى فصل سابق الى أن الادارة التى تتناول دولتين أو أكثر أو هيئات دولية تضم كثيرا من الدول مثل الأمم المتحدة هى المجال الكبير التالى الذى يتولاه العلم الادارى ·

وهناك خمسة مجالات أساسية فى هذا الموضوع : الأول هو تسيير العلاقات الخارجية للأمة الذى يربط بين عناصر الادارة القومية وبين عناصر الادارة الدولية · والثانى هو الادارة الدولية بمفهومها كما تتصل بعمل الأمم المتحدة وهيئاتها المتخصصة الكبرى مثل منظمة اليونسكو ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية · ويرتبط المجال الثالث بعديد من المنظمات الدولية المستقلة مثل اتحاد البريد الدولى والصليب الأحمر الدولى · ويختص المجال الرابع باتفاقيات الأمن الاقليمى مثل منظمة حلف شمال الأطلنطى واتحاد جميع الدول الأمريكية · ويشمل الخامس مجالات الأعمال الدولية التى تمتد الى جميع أمم العالم وهى عمليات تمثل ـ كما هى الحال فى النقل البحرى والبترول ـ عماد اقتصاديات بعض الدول ·

وعلى ذلك فان الادارة الدولية ، سواء أحكمنا عليها بمقياس الحجم أم النوع ، قد أصبحت مجالا من المعرفة له أهمية بالغة فى العالم الحديث · ومجال المعرفة وفير بالنسبة لسير العلاقات الخارجية ومشكلات التنظيم والادارة التى نشأت عنها ، ولكن مجال الأدارة الدولية ذاته لم يكد يبدأ يجتذب اليه الاهتمام الذى يستحقه · وقد لاحظ الأستاذ « كوينسى رايت » أن : «التنظيم الدولى قد يكون عالميا أو اقليميا أو ثنائيا ، ولكن تقارب العالم بسبب الاختراعات أخذ يخلق نظاما عالميا فى الترابط يتجه لأن يخضع المنظمات الاقليمية والثقافية للمنظمات الدولية »[١] · ونحتاج اليوم الى دراسة المشاكل الادارية للأمم المتحدة بنفس الشمول والتفصيل الذى تدرس به ادارة الشئون الخارجية أو الادارة القومية ذاتها ·

---

(١) كوينسى رايت : دراسة العلاقات الدولية (نيويورك ١٩٥٥) ص ٢٠١ ·

ونحتاج فوق ذلك الى مدخل وظيفى وتحليلى للادارة الدولية يحاول أن يستكشف العوامل المشتركة فى كل أشكال الادارة الدولية ويبين طريقـة تباينها عن الادارة فى المستوى القومى وسنحاول فيما يلى أن نضع بداية مختصرة فى هذا الاتجاه ٠

دعوى تباين الســمات :

الحقيقة الأساسية الأولى عن الادارة الدولية هى أن منظماتها الآن تبلغ من الكثرة ومن التنوع بحيث تبلغ فى اتساع نشاطها ما بلغته الحـــكومة القومية الكبيرة فى كل من بريطانيا العظمى والولايات المتحدة على سبيل المثال٠ ويقسم الأستاذ « بيتمان بوتر » موضوع دراسة الادارة الدولية الى خمس مجموعات تشمل العلم والفن ، والاتصالات والعبور ، والاقتصاد والمالية ، والصحة والأخلاق ، والقانون والحكومة ٠ وهو يصنف بالاضافة الى ذلك نحو ثمانين ميدانا فرعيا ، الكثير منها مثل الأحياء والكيمياء متسع جدا بذاته٠ ويلاحظ « بوتر » بحق أن الادارة الدولية تشمل الآن فعلا سلم الحيـــاة الانسانية جميعه من الفلك الى علم الحيوان(٢) ٠

والحقيقة الثانية عن الادارة الدولية هى أن هيئاتها على خلاف أغلب الهيئات القومية لابد أن تعتمد الى درجة غير عادية على العون الخارجى حتى لمجرد بقائها ٠ وهذا يعمل على الحد من استقلالها وحريتها الادارية لدرجة لاتشعر بها معظم الهيئات القومية الخالصة ٠ كما تفتقر الهيئات الدولية الى سلطة فرض الضرائب ٠ وهى لاتستطيع أن تصدر الأوامر الى الأفراد فى جميع أجزاء العالم لأنها تفتقر الى صـــفة السيادة ٠ وتتداخل الكثير من وظائفها مع وظائف الحكومات القومية وبصفة خاصـة مع وظائف وزارات الخارجية ومكاتب التمثيل الخارجى ٠ كما يتحمل مسئولية ادارتها أفراد يختارون من دول مختلفة ، وهذا يضيف عنصرا واضحا للتعقيد والاختلاف٠

وكان من المعتاد حتى وقت قريب بسبب كل هذه العوامل أن يفترض ان الادارة الدولية تختلف كثيرا عن الادارة القومية بحيث تصعب المقارنة بين هذين المجالين من الدراسة ٠ ولكن ما ان أخذ علماء التحليل الادارى فى تسليط نظرة جادة على هذا المجال حتى أدركوا أنه لاتوجد فروق تصل فى تباينها الى أن تخلق خطا فاصلا بين الادارة الدولية وما يعتبر بدقة ادارة

---

(٢) بيتمان بوتر « مقدمة لدراسة التنظيم الدولى » (الطبعة الخامسة نيويورك ١٩٤٨) ص ١٣٦ — ١٤٠ ٠

قومية • ومن ثم وصلوا الى استخلاص أن « علم التنظيم الدولى هو منطقيا العلم الشامل فى المجال السياسى »(٣) •

وعلى ذلك نخلص الى أن الادارة الدولية لا تعدو أن تكون ببساطة أحد المستويات العديدة فى دراسة الادارة العامة • فالادارة النظرية بطبيعتهـا لاترتبط بأى حال بسمة السيادة فى الحكومة • وعدم وجود هذا العـــامل القـــانونى لايغير من سمة الادارة ، بل انه لايزيد على أن يوجد مجموعة تختلف بعض الشىء فى المتغيرات • وكذلك فان واقع الحال من أن الهيئات الدولية تحصل على مواردها المالية وحتى قوتها المادية من الحكومات القومية – بدرجة أكبر مما تحصل عليه من مواثيقها – لا يغير من سمة الادارة ، ولو أنه يؤثر فيها تأثيرا واضحا • والواقع أن الكثير من التقسيمات الفرعية للحكومة القومية تمول بغير سلطة فرض الضرائب ، ولابد لجميع الحكومات أن تعتمد فى آخر المطاف على الاعتمادات التى تخصصها لها الهيئة التشريعية الا اذا كانت تنهض بنشاط فى قطاع الأعمال يتمول ذاتيا • وحقيقة أن الهيئات الدولية مثل هيئة الأمم تختار موظفيها من أمم كثيرة مسألة نسبية أكثر منها مسألة جوهرية ، لأن أمما مثل الولايات المتحدة ونظامها فيدرالى وسكانها مزيج من جنسيات مختلفة صادفت نفس الصعوبة • وأخيرا فحقيقة أن الشئون الخارجية لأمة ما تتعارض وتتداخل فى كثير من المواقع مع الادارة الدولية لا ينشأ عنها موقف يختلف اللهم من حيث الدرجة – عن الموقف الشائع فى الفيديرالية •

والادارة الدولية معقدة – وهى بلاشك أكثر مجالات الادارة تعقيدا ، ولكن الذين عملوا فى هذا المجال يمكن أن يقرروا أن التعقيد لم يمنع من تخويلهم الاختصاص الواضح ، وكذلك كل التسهيلات التى يحتاجون اليها فى القيام بعمل سليم • والواقع أنه اذا نظرنا الى الادارة الدولية من الداخل فان مشكلاتها لا تكاد تتجاوز فى التعقيد الكثير مما يتعرض له رجل الادارة العامة فى واشنطون •

وبعد أن أبرزنا هذه القضية ، نأخذ فى تفحص عناصر الادارة العامة بدقة ، ونقارن بينها وبين الادارة الدولية لنستكشف ما يبدو من مفارقات•

التباين والتماثل :

فيما يلى نوع من الحصر للمفـــارقات والتماثل بين الادارة الدولية عندما تقارن مع الادارة العامة بصفة عامة :

(٣) المرجع السابق ص ٢ •

السياسة : لايختلف الموقف هنا اختلافا يذكر فى كل من نوعى الادارة، فالدول ذات السيادة تغار على سلطاتها ، ولكن الأمر كذلك بالنسبة للولايات فى الحكومات الفيديرالية.وتكتلات القوى شائعة فى هيئة الأمم ، ولكن تقابلها أيضا تكتلات القوى فى الحكومات القومية كما يحدث مثلا عندما يتحد ممثلو العمل والزراعة أو ممثلو الزراعة والصناعة لتأييد أو لهزيمة مشروعات القوانين المعروضة على الهيئة التشريعية .

كما أن جماعات الضغط منتشرة فى الهيئات الدولية كما هو شأنها فى أنواع الحكومة الأخرى.ويمارس الاداريون فى كلتاالحالين القيادة التشريعية.وهناك بالضرورة الكثير من التشريعات الفرعية والقضاء الادارى : كما لابد أن يتخذ الاداريون قرارات فى رسم السياسة بصفة مستمرة فى عملهم اليومى.وتلاحظ جماعات الضغط هذه المناشط وتحاول أن توجهها فى كل من المستوى الدولى والقومى للادارة . وأخيرا تبدو نفس السمـــات فى السياســـة المكتبية والسياسة الشخصية وتنافس القوى بين البرامج المتسابقة فى كل من الوضع القومى والدولى .

السلطة : مصادر السلطة الادارية فى الادارة الدولية تكاد تكون نفس مصادرها فى الادارة القومية وتشمل فى كل حالة « الدساتير » والمعاهدات وشبه التشريع والأوامر التنفيذية والتصريحات السياسية الكبرى وعملية التوجيه التى يمارسها الموظفون الاشرافيون . ويصدق هذا بصفة خاصة فى المجالات الفنية مثل الصحة ، والأرصاد الجوية ، والتغذية والزراعة ، والعمل والصناعة ، والمرافق العامة ، والمواصلات . وفى مجالات السياسة الأرفع حيث يتعلق الأمر بمنع الحرب أو التصارع بين الايديولوجيات ، فان التشابه مع الادارة القومية ــ كما هى الحال فى عمل المكاتب الخارجية أو وزارة الخارجية ــ يتجاوز كثيرا العوامل التى تكون متباينة بطبيعتها .

التنظيم : مبادىء التنظيم التى تطبق على أنواع الحكومة الأخرى تطبق بالمثل تماما على أعمال المنظمات الدولية . فلهيئة الأمم سكرتير عام وجهـاز سكرتيرية ، ولمنظمات هيئة الأمم المتخصصة مديرون عامون ومكاتب رئيسية ذات أقسام متعددة وموظفى تشهيلات . ومن ثم فانه اذا كانت هناك فروق فانها تكون فى الدرجة وليس فى النوع . فالمنظمات متدرجة متسلســـلة الرياسة كما أنها أفقية والاتصالات الناجحـــة مطلب رئيسى فى كل مكان والتفويض والتنسيق وما يتلوهما من رقابة تتساوى الحاجة اليها فى كل منها ، وتداخل البرامج المختلفة كما يحدث بصورة بارزة فى مجال المساعدات الفنية يتطلب دراسات دورية واعادة تنظيم اذا أريد تحقيق الكفاية فى الأداء والاقتصاد فى التكاليف .

والمشكلة الرئيسية هى المشكلة التى تشترك فيها كل المنظمات كبيرة الحجم ـ لاسيما فى الحكومات الفيدرالية ومؤسسات التصدير والاستيراد ـ وهى كيفية الجمع بين المناشط التى تنظم على أساس مكانى والأنشطة المنظمة على أساس وظيفى بحيث ينتج عن ذلك أكفأ مزيج من المركبات فى الفاعلية . كما أن التعاون بين الاخصائيين والمساعدين الاستشاريين وبين موظفى الخط ، وكذلك التعاون بين المركز الرئيسى ومكاتب الميدان تسبب مشاكل قد تكون أوسع فى نطاقها بالنسبة للادارى فى الأمم المتحدة منها بالنسبة للادارى فى برنامج فيدرالى فى واشنطون ، ولكنه غير مختلف فى طبيعته .

التخطيط : لايختلف تخطيط التنظيم وطرق العمل فى الهيئات الدولية كثيرا عنه فى الادارة بصفة عامة ، سواء فى الادارة العامة أو الخاصة . وكما فعلت وزارة الخارجية فى واشنطون فى السنين الأخيرة من انشاء وحدة سياسية كمركز للتنسيق فيما يتعلق باتخاذ القرارات العاجلة والقرارات البعيدة المدى اهتمت كذلك الأمم المتحدة ومنظماتها المتخصصة كثيرا بالتنظيم واهتمت كذلك بالعمليات فى وحدات التخطيط المسبق . فبرامج المساعدات الفنية للأمم المتحدة مثلا تقسم عملها فيما يلى المستوى الأعلى بين التخطيط من ناحية والعمليات الميدانية من ناحية أخرى .

الأفراد : وظيفة الأفراد فى الهيئات الدولية تنال أهمية خاصة باعتبارها تنفرد فى تباينها عن الادارة القومية . وليس ثمة شك فى أنه عندما يختار الموظفون والعاملون من قاعدة دولية متسعة مع قيام كل فروق اللغة والعادات والتباين الثقافى فان مشكلة تشكيل كل هؤلاء فى فريق متجانس يؤدى عمله فى يسر تثير درجة من الصعوبة يندر أن توجد فى أنواع المنظمات الأخرى .

ورغم ذلك فان هذا الفرق أيضا يعتبر الى درجة كبيرة فرقا فى الدرجة فحسب ، ولا يعتبر منيعا لايمكن التغلب عليه أبدا . والسبب فى ذلك هو أنه فى الادارة كما فى غيرها من المجالات تعتبر المهارات وأنواع المعرفة ملكية عالمية والعامل الحاسم هو التعليم ولاتوجد أمة بذاتها أو مجموعة من الأمم تحتكرها . وبالاضافة الى ذلك فان الولاء للمنظمة كما هو الشأن بالنسبة للخدمة المدنية الدولية لايختلف فى طبيعته عن مشكلة الولاء فى مستويات العمل القومى رغم أن الأول قد يكون أحيانا أكثر حدة .

وتربط العناصر المشتركة والطرق الفنية فى الاجتذاب والتدريب وتخصيص الأعمال والتعويض والترقية والتحفيز والاحالة الى المعاش والمزايا الاضافية تربط بين كل ادارة الأفراد.وقد توصلت أجهزة الخدمة المدنية الدولية

مثل جهاز عصبة الأمم القديمة والأمم المتحدة الى مستوى رفيع من الفاعلية والاتساق ، كما دلت على ذلك الدراسات التحليلية التى أجريت عن المشكلة وتاريخ حياة الرجال الذين نهضوا بها ٠

الميزانية : لاتبين وظيفة التخطيط والرقابة التى تتمثل فى عملية الميزانية فروقا بارزة بين الادارة الدولية وتلك التى توجد فى الحكومات القومية ، بل انه على العكس من ذلك يوجد تشابه شديد ٠ وربما كان أحسن دليل على هذا هو أن أول موظفين تحملا المسئولية المباشرة عن وضع نظام الميزانية للأمم المتحدة كانا على التوالى أمريكيا ثم بريطانيا ٠ وتتبع هاتان الدولتان نفس التقليد فى الميزانية ومن ثم اتخذت أكثر الأفكار تقدما فى ميدان نظرية الميزانية وتطبيقاتها أساسا لنظام الميزانية فى الأمم المتحدة ٠

التوجيه : تجابه وظيفة القيادة التنفيذية فى الادارة الدولية كذلك جميع المشكلات وتتبع الاتجاهات التى توجد عادة فى المستويات الأخرى للادارة الحكومية ٠ وبسبب طبيعة الانتشار فى عمل الأمم المتحدة ـ ويصدق هـذا أيضا على المكاتب الخارجية ـ تزداد الحاجة الى تفويض السلطة عنهـــا فى الهيئات التى يكون عملها أكثر تحديدا من الناحية الاقليمية ٠ ولكن بسبب الطبيعة الحساسة للعمل أيضا ـ حيث ان الأعمال الدبلوماسية والعلاقات بين الأمم تتصف بالحساسية دائما ـ توجد تبعا لذلك حاجة أكبر الى ضمان للتنسيق والتوضيح ، ومن هنا تبرز أصعب مشاكل الادارة الدولية وربما أصعب مشكلات الادارة على الاطلاق ٠

الرقابة : وتتعقد ممارسة الرقابة الداخلية أيضا على المستوى الدولى بسبب الامتداد الاقليمى للعمليات وكذلك بسبب التفرقة القائمة فى معظم المنظمـــات بين الوظائف الرقابية للمسئولين عن الميزانية وشئون الأفراد ووظيفة الاشراف الرقابى للموظفين التنفيذيين ٠ ومع أنه لايوجد اتجاه هنا الى الاقلال من شأن المستوى العالى من المهارة المطلوبة للتوفيق بين هـــذه المطالب المتنافسة ، فانه من الواضح كذلك أن المشكلة لاتختلف كثيرا عنها فى أى هيئة تعمل على نطاق عالمى مثل وزارة الخارجية فى واشنطون أو مؤسسة جنرال موتورز للتصدير ٠

العلاقات العامة : مناشط الاعلام فى الهيئات الدولية أكثر تعقيدا وتتضمن خطوات أكثر فى التصفيات عنها فى أغلب المنظمات القومية ولكنها لاتختلف اختلافا جوهريا فى غير ذلك ٠ والأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى عليها كأى حكومة أن تحمى نفسها من أى هجوم غير عادل أو لا مبرر له ، ولكن هذه الصعوبة ترجع الى صفتها كهيئة حكومية أكثر منها الى صفتها كهيئة دولية ٠

وكما هو الشأن فى كثير من الهيئات القومية لابد لهيئة الأمم أن تعتمد على جماعات أصحاب المصالح الخاصة بها فى كل من أمور العلاقات العامة الدفاعية والتفسيرات المؤيدة لعملها :

وعلى ذلك تتحمل الحكومات الأعضاء ومنظمات المواطنين مثل منظمات الأمم المتحدة فى كثير من البلاد كثيرا من المسئولية عن العلاقات العامة ٠

ومع ذلك فانه بالنسبة لوسائل الاتصالات المختلفة والفلسفة والطرق الفنية التى ترتبط بها ، فان الاتجاه دائما يأخذ باتباع المبادىء التى طبقت وقبلت فى المنظمات الأخرى التى تكون الآن مجمعا مشتركا للمعرفة ٠

النتائج العامة عن التوازى : من هذا المسح المختصر لأوجه التشابه والخلاف يبدو أنه من الممكن أن نستخلص أن أهم العوامل المميزة للادارة الدولية هى افتقاد السيادة فيها وأن الهيئات الدولية تتعامل فى أغلب الأحيان مع الحكومات بدلا من أن تتعامل مباشرة مع أفراد العالم وأن تعارض القوى بين الأمم يشكل خطرا أعظم فى الادارة الدولية منه فى الادارة القومية وأن مشكلة التوفيق بين الدعاوى المتنافسة عن المجال والوظيفة تشكل تحديا أشد منه فى أى مكان آخر ، كما أن وظيفة شئون الأفراد تتطلب مستوى أفضل من التكامل عما يطلب فى أغلب الأنظمة القومية ٠ ومع ذلك فانه من بين العوامل العديدة التى ذكرت لانجد غير وظيفتى التنظيم والأفراد اللتين تعتبران من الوظائف الادارية بالمعنى المتعارف عليه ونجد فى هاتين الحالتين، كما أشير من قبل أن الفروق تتعلق بالدرجة أكثر مما تتعلق بالمادة الأساسية٠

المشكلات والتوقعات :

يصل « بيتمان بوتر » الذى ظل يلاحظ طوال سنوات عديدة عن قرب من واجهة جنيف ــ الى نتيجة مؤيدة بصفة عامة ، ولو أنه يسترعى الانتباه الى بعض صعوبات مميزة ونواح من القصور (٤) ٠

ويقول « بوتر » انه لايمكن أن يشك فى أن الادارة الدولية فى أغلب الأحوال « قد بررت وجودها » ، وان معظم الحكومات كانت متهاونة فى تخطيط مساهمتها فى البرامج الدولية ، وأن هناك اتجاها الى اقامة هيئة جديدة بدلا من الاضافة الى هيئة قائمة (يمكن أن نضيف أن هذا الاتجاه له نفس الشيوع فى الادارة القومية) وأن نوع الأفراد فى المنظمات الدولية يتغير من أكثرهم ذكاء الى أكثرهم بلادة ، وان التدريب أثناء العمل قد أهمل وان التأثير السياسى يسبب المشكلات أحيانا ، كما أن تعدد مصادر الاختيار

(٤) المرجع السابق ص ١٤٢ ــ ١٥٠ ٠

يزيد بلاشك من تعقيدات الادارة والتأديب ، وأنه ينبغى أن نشجع فرص المبادأة • وأن الادارة الدولية لاتختلف كثيرا فى اتخاذ القرارات الحاسمة أو القيام بالعمل النشيط عن الادارة القومية التى تمكن لها ، وأن الحكومات القومية قد اتجهت الى التخلف بعض الشىء فى مساندتها المالية للمنظمات الدولية ، وأن العمل الأحادى أو الثنائى قد ضعف فى أغلب الأحوال • وأن هناك حاجة واضحة الى اعادة التنظيم والى تجميع بعض الهيئات القائمة بحيث يصبح الاختصاص أكثر وضوحا وتحديدا •

ويلاحظ « بوتر » أيضا ــ وربما كانت ملاحظته أكثر مايلائم البحث الحالى ــ أن « الدول والحكومات والدبلوماسيين ليسوا فى المعتاد على دراية كافية بعلم الادارة العامة بحيث يستطيعون أن ينهضوا بوظيفة الاشراف بدراية تامة » (٥) •

ولم يكتب « كوينسى رايت » فى دراسته الشاملة عن العلاقات الدولية الا فقرتين فحسب خالصتين عن الادارة العامة • ولكنه فى الفقرة الثانية يشير الى مكان المشكلات الادارية التى تبدو أكثر الحاحا :

كيف توفق بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية فى ادارة السياســـة الخارجية (العلاقات التشريعية والتنفيذية) •

كيف تمزج بين الخبراء الاقليميين (المكانى) والوظيفيين (الموضوعى) فى المكاتب الخارجية والهيئات الدولية •

كيف تجمع بين الخبراء الأهليين وخبراء المنظمات الدولية فى العمـــل الفعال •

كيف تختار وتدرب وتنظم وتحافظ على استقلال أجهزة الخدمة المدنية الدولية •

كيف تنشىء وتحسن اختبارات الكفاية القياسية للموظفين ذوى اللغات والتقاليد القومية والحســـاسية الوظيفية المختلفة حتى تحسن من اجراءات الاجتذاب •

كيف تنظم وتنسق حتى تتواءم أقسام هيئة الأمم المختلفة مع أقســـام المنظمات المتخصصة(٦) •

ويقول « رايت » انه مع أن هذه المشكلات هى مشـــكلات فى الادارة القومية ، كما هى مشكلات فى الهيئات الدولية الا أنه « فى معالجة الشئون

(٥) المرجع السابق ص ١٤٣ •

(٦) رايت ــ المرجع السابق ص ٩٥ •

الخارجية وشئون المستعمرات وفى التعامل مع المنظمات الدولية تجـــابه الحكومات القومية بمشاكل تختلف عما تقابله فى الادارة الأهلية » • ومع ذلك يعتقد مؤلفو هذا الكتاب كما سبقت الاشارة أن المبادىء التى تطبق فى كل من الادارة الدولية والادارة القومية واحـــدة فى جوهرها رغم زيادة الضخامة والتعقيد فى المستوى الدولى •

ويبدو توافق عجيب فى تحليل مجالات الاهتمام الحيوية بين الكتاب الذين تحولوا الى الادارة الدولية بعد أن مارسوا الادارة العامة فترة طويلة• فنجد الأستاذ « آرثر ماكماهون » يهتم بالمشكلة العـــالمية فى التوفيق بين الادعاءات المتعارضة عن التقسيم الوظيفى والمكانى للمنظمة بحيث يمكن الجمع بين خبراء البلاد وخبراء الموضوع فى اتساق عملى أقوى(٧) • وربما كانت هذه هى المشكلة الكبرى فى نظره •

والمشكلات الأخرى التى يجب على رجال الادارة العامة وخبراء العلاقات الدولية أن يشتركوا فى بحثها هى كيفية ملاحظة وقياس وتركيب العوامل الملائمة والمتسابقة بشكل غير عادى التى تتجمع فى مستويات الادارة العليا عندما يتطلب الأمر اتخاذ قرار • وكيف نصل الى الاجماع فى هذه القرارات الهامة • وكيف نجمع بين التخطيط والادارة فى المجال الحربى والسياسة الخارجية وكيف نحمى دور رئيس الجمهورية فى العـــلاقات التشريعية التنفيذية وبذلك يحدث « توافق فى الرأى » وكيف نضمن الاهتمام المناسب بالمقدرة الاقتصادية التى تشمل بالاضافة الى الموارد المالية موارد القوى العاملة والمعدات والأدوات • وكيف نكون موظفين استشاريين لرسم السياسة فى المستوى الأعلى ، ومع ذلك نضمن سريان القرار والعمل الى الوحدات التنفيذية فى الادارة فى كل من المراكز القومية والدولية • وكيف نوفر تشـــكيلا ميدانيا قادرا على التوفيق بين متطلبات الاقليمية والاستقلال المحلى مع نفس القدر من الحاجة الى الاتساق والاحساس بالاستراتيجية الشاملة • وكيف نصل الى التنسيق بين الوزارات سواء فى داخل الحكومة أو فى العلاقات مع المنظمات الدولية • وأخيرا كيف نطور السلك الوظيفى الدائم بحيث يحقق للعاملين مزايا أفضل العناصر فى الموقف الوظيفى النموذجى دون عزل هذه الفئة المهنية عن بقية الحكومة وعن المجتمع التى هى جزء منه(٨) •

ويمكن القول بأن هذه المشكلات الكثيرة هى أيضا مشـــكلات فى أغلب

---

(٧) آرثر ماكماهون « الوظيفـــة والمكان فى ادارة الشئون الدولية » آفاق جديدة فى الادارة العامة » (جامعة الاباما ١٩٤٥) •

(٨) آرثر ماكماهون ، الادارة فى الشئون الخارجية ، (جامعة ألاباما ١٩٥٣) •

الحكومات وفى جميع المنشآت الكبيرة ، وعلى ذلك فلسنا نضيف شيئا ذا بال اذا قلنا انه يبدو أن التقدم فى ميدان العلاقات الدولية الحيوى الذى ترتكز عليه كثير من المصالح والقيم الانسانية يتطلب هجوما مركزا ودراية كاملة بأبعد القواعد أثرا فى الادارة النظامية مع اتفاق المبادىء والطرق الفنية التى تهيىء السبيل الى الانجازات الاجتماعية العظيمة .

مراجع مختـــارة

American Association for the United Nations, *Changing World* (monthly).

Hill, Norman I., *International Administration* (New York, 1931).

McCamy, James L., *The Administration of American Foreign Affairs* (New York, 1950).

Macmahon, Arthur W., *Administration in Foreign affairs* (University, Ala., 1953).

—, "Function and Area in International Affairs," in the symposium, *New Horizons in Public Administration* (University, Ala., 1945), Chap. 6.

Potter, Pitman B., *An Introduction to the Study of International Organization* (5th ed., New York, 1948), Chap. 8.

Rogers, W.C., *International Administration: A Bibliography* (Public Administration Service, Chicago, 1945).

Sayre, Wallace S., *The Administration of Foreign Affairs and Overseas Operations* (Washington, D.C., 1951), pp. 291-326.

Sharp, Walter R., *National Administration and International Organization : A Comparative Survey of Fourteen Countries*, the report of an inquiry conducted jointly by the International Institute of Administrative Sciences and UNESCO (Brussels, 1951).

United States Government, *An Improved Personnel System for the Conduct of Foreign Affairs*, a report to the Secretary of State by the Secretary's Advisory Committee on Personnel (Washington D.C., August, 1950).

—, Department of State, *The American Foreign Service* (rev. ed., Washington, D.C., 1939).

—, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, *An Analysis of the Personnel Improvement Plan of the Department of State*, 82nd Cong., Ist Sess. (April 26, 1951).

Wright, Quincy, *The Study of International Relations* (New York, 1955), Chap. 9.

كشاف تحليلى

(ا)

(ح)

(د)

(ر)

(ز)

(س)

(ش)

(ص)

(ط)

(ع)

(ف)

(ق)

(ك)

(ل)

(م)

(هـ)

(و)

(ى)

نشر هذا الكتاب بالاشتراك

مـع

مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر

القاهرة ـ نيويورك

فبراير سنة ١٩٦٧





الدار القومية للطباعة و